



Document de travail 2010-02

Avril 2010

“Les fonds structurels 2007-2013 dans une région ultrapériphérique de l’Union Européenne : qu’est ce qui ne va pas avec les fonds européens en Martinique ?”

Pierre ANGELELLI & Fred CELIMENE

Les Fonds structurels 2007-2013 dans une région ultrapériphérique de l'Union européenne : qu'est-ce qui ne va pas avec les Fonds européens en Martinique ?

Pierre Angelelli* & Fred Célimène**

Avril 2010

Résumé

Avec 620 Millions d'Euros prévus sur 7 ans de 2007 à 2013, les Fonds européens interviennent massivement en Martinique. Parmi ces fonds, le seul Fonds européen de développement régional (FEDER) est doté de 417 Millions. Le FEDER créé en 1975 est, en l'absence de véritable fiscalité européenne, un des principaux outils dont dispose l'Europe pour mener sa politique régionale basée sur la recherche de la cohésion économique, sociale et territoriale entre les régions. A ce titre, le FEDER contribue massivement au rattrapage du retard de développement de certaines régions, ainsi qu'à la compensation des handicaps permanents d'autres régions, notamment les régions ultrapériphériques, dont la Martinique fait partie. Le présent article s'interroge sur le « paradoxe martiniquais » constitué par la relative abondance du FEDER (qui représente 67% du montant des fonds européens prévus pour la Martinique de 2007 à 2013), la difficulté de la région à absorber le Fonds (à la fin 2009, 80% du FEDER reste à « engager » et 99% du FEDER reste à verser) et le maintien de besoins criants en termes économiques et sociaux, mais aussi plus largement au niveau des territoires et de l'environnement.

Dans un premier temps, on rappelle sommairement l'histoire du FEDER et son évolution vers une gestion de plus en plus décentralisée mais formellement exigeante, ainsi que la croissance des montants globaux qui sont alloués à la Martinique, malgré l'élargissement de l'Europe et l'intégration de régions plus pauvres. Dans un second temps, l'article procède à un inventaire des dysfonctionnements concernant la gestion du fonds et des raisons habituellement avancées. Les dysfonctionnements sont marqués par des écarts financiers ou temporels importants et inquiétants, mais récurrents depuis une quinzaine d'années. Les causes avancées pour justifier les écarts ont cependant dans l'ensemble un faible pouvoir explicatif : insuffisance des taux d'intervention ; insuffisance de la régionalisation dans l'élaboration du Programme et la sélection des projets ; difficultés d'accès aux Fonds structurels – pour les régions, mais aussi pour les bénéficiaires potentiels du fait de l'insuffisance de l'animation et de l'appui et du fait aussi de l'obligation de préfinancement des projets ; insuffisance des montants de FEDER alloués à la Martinique ; superposition des programmes à gérer sur une même période ; crise mondiale ; crise sociale de février 2009. Dans un troisième et dernier temps, on examine d'autres raisons qui tiennent à la gouvernance et qui semblent disposer d'un pouvoir explicatif plus fort : mobilité des gestionnaires, gestion à guichet ouvert, fléchage des projets, saucissonnage des actions et des services administratifs qui gèrent le Fonds et/ou instruisent les projets, absence de plancher de coût total pour les projets, taux d'intervention inférieurs aux maxima autorisés par Bruxelles. L'article renvoie à des pistes de solutions, ainsi qu'à un approfondissement de la connaissance économique devant servir de fondements à ces programmes européens.

Mots-clés : Cohésion économique et sociale, convergence, croissance, développement, Fonds européens, Fonds structurels, Fonds européen de développement régional, FEDER, régions ultrapériphériques, Union européenne.

* pierre.angelelli@martinique.univ-ag.fr, attaché d'enseignement et de recherche au Centre d'Etude et de Recherche en Economie, Gestion, Modélisation et Informatique Appliquée – CEREGMIA – Université des Antilles et de la Guyane ;

** fred.celimene@martinique.univ-ag.fr, Professeur d'Economie à l'Université des Antilles et de la Guyane, Directeur du Centre d'Etude et de Recherche en Economie, Gestion, Modélisation et Informatique Appliquée – CEREGMIA – Campus de Schoelcher – B.P. 7209 – 97275 Schoelcher cedex (Martinique – FWI) – www.ceregmia.eu

Abstract

With € 620 Million over the period 2007-2013, Martinique has been heavily funded by the EU. Among these Funds, the European Regional Development Fund (ERDF) is valued at € 417 Million. Since its implementation in 1975 and face to the lack of a real European fiscal mechanism, it is one of the main tool for Europe to support its regional policy based on the social and economical achievement, as so the social cohesion amongst the regions. For this reason, ERDF contributes heavily to expenditures financing with the view to help some European regions, those which development is lagging behind, and for compensating the permanent handicaps of other territories, like the Outermost regions, especially Martinique. This paper aims to question the existing “paradox” related to ERDF in Martinique. On one hand, a relative abundance – 67% of EU Funds total amount – and on another one, a very difficulty to spend these sums. At the end of 2009, 80% of ERDF is still to be engaged and 99% remain to be paid. At the same time, there are both flagrant needs in the economical and social realms, and at the territories and environmental levels.

The remainder of this paper is as follows. First, we introduce the ERDF, its history and its evolution toward a more decentralized management, but with highly formalized in the meanwhile, This section also shows how the EU financial resources allocated to Martinique grew up over time, despite the European enlargement as well as the growth of the European financial resources allocated in Martinique, in spite of the enlargement of Europe due to the integration of poorer regions.

Section 2 lists both the dysfunctions related to this fund management and their usual explanations, The dysfunctions are marked by important and worrying financial or temporal gaps. They remain recurrent however for yet fifteen years. Notwithstanding, the reasons generally given remain rather thin arguments: low contribution rates; insufficient regionalization in the ERDF multi-annual framework program including projects selection; Structural Funds difficult to get to - for the public institutions and for the eventual beneficiaries cause to a lack of technical assistance and the need for pre-funded projects; insufficient amounts of ERDF allocated to Martinique; multi-annual operational superimposed programs to be managed over the same period; world-wide crisis; social crisis of February 2009 in the island.

Section 3 and last examines other reasons which are due to the governance and which seem to have a better explanatory power: mobility of the public managers, management with “*guichet ouvert*”, “signing” the projects, “slicing” the actions and the public services managing the Funds and/or investigating the projects, no minimum for the projects total costs, contribution rates lower than maximum authorized by Brussels. The authors present the possible solutions, and propose a deepening of the economic knowledge to serve as bases for these European programs.

JEL Classification Numbers : H11, H23, O21, O47, R58.

Keywords : Economic and social cohesion, convergence, growth, development, EU Funds, Structural Funds, European Fund for Regional Development, ERDF, Outermost Regions, European Union.

« Une réglementation démesurée, contradictoire à force de minutie, quotidiennement modifiée, et rectifiée, un amas de projets sans avenir, de prévisions d'avance démenties, de questions toujours à l'étude, un monceau d'avis sans valeur, de compte rendus faits pour la forme, de vaines demandes, c'est en quoi s'absorberait l'activité militaire. Mesures inadéquates, décisions périmées et, par contre-coup, scepticisme général, discipline altérée, voilà ce qu'il faudrait en attendre.

« Mais que chacun, à son échelon, veuille agir par lui-même, d'après les faits plutôt que d'après les textes, s'efforcer de réaliser avant que de plaire, ne jamais cacher sa pensée quand il faut la dire, et quoi qu'il doive en coûter, que du haut en bas l'on s'en remette au caractère, qu'on le distingue, qu'on l'exhorte, qu'on l'exige, on verra bientôt l'ordre naître et triompher. Chaque problème, traité sur place, et le plus souvent résolu, n'impliquera plus la mise en marche d'une pesante et grinçante machinerie. Des résultats meilleurs répondront à des prescriptions plus rares. » (De GAULLE, 1932).

Introduction

Les fonds européens constituent depuis plusieurs années un apport financier extérieur particulièrement important dans certaines régions de l'Union européenne¹, notamment les régions ultrapériphériques.

La Martinique, frappée par le double effet de la crise internationale et de la crise économique et sociale de février-mars 2009 semble cependant connaître une situation paradoxale.

Elle est une des régions de l'Europe où l'intensité des fonds européens – globale, relative, individuelle ou réglementaire² – est théoriquement la plus forte avec des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) multipliés par 4 depuis 1989 ; les besoins sont criants : les taux de chômage, notamment de longue durée, demeurent importants (Union européenne, 2009), les perspectives démographiques (BRETON & al., 2009) sont peu favorables, les besoins en termes de prévention des risques sont majorés par rapport aux régions d'Europe continentale.

¹ Sauf exception, les termes « Union européenne » seront employés ici par souci pratique d'uniformiser les différentes appellations qui se sont succédé depuis les années 1970 : Communauté économique européenne, Communautés européennes, Communauté européenne et Union européenne.

² On appelle ici

- « intensité globale ou macroéconomique des subventions européennes », le rapport entre l'enveloppe annuelle de fonds structurels prévue sur un territoire donné – NUTS 2 ou 3 – et le PIB dudit territoire sur la même période ;

- « intensité relative », l'enveloppe annuelle de fonds structurels prévue sur un territoire donné rapporté au nombre d'habitants de ce territoire

- « intensité réglementaire », la fourchette encadrant les taux de subvention minima et maxima prévus pour un territoire et un type de dépenses donnés par les règlements européens

- « intensité individuelle », le montant de l'aide européenne rapporté au coût total d'un projet et le montant des l'ensemble des aides publiques rapporté au coût total d'un projet mené dans le secteur concurrentiel.

Et pourtant, elle a récemment été désignée dans la presse nationale comme « la plus mauvaise élève » des régions françaises à la suite du rapport périodique sur l'utilisation des fonds européens (Gouvernement français, 2010).

A ce dernier titre, le risque de « dégagement d'office » des crédits européens, c'est-à-dire de restitution à l'Union européenne d'une partie des crédits non consommés, apparaît comme un enjeu politique et un élément implicite d'évaluation du système de gouvernance. En effet, aucun dirigeant local – représentant l'Etat ou présidents des collectivités régionale ou départementale – ne souhaiterait assumer la restitution à Bruxelles de crédits non employés, surtout dans le contexte territorial, politique, économique et social de la Martinique actuelle.

L'examen sommaire du paradoxe martiniquais au regard des fonds européens constitue donc la trame de ce document, qui sera néanmoins centré sur le FEDER car celui-ci représente, avec 417 Millions d'Euros sur 7 ans, 67% de l'enveloppe de crédits européens alloués à la Martinique, et surtout qu'il est l'instrument principal de la politique régionale européenne.

L'article se limitera également à la présente période qui s'étend de 2007 à 2013 en Martinique, et plus particulièrement au contexte de sous-emploi des crédits depuis le 1^{er} janvier 2007. Le mauvais « classement » de la Martinique en termes de plein emploi du FEDER semble la distinguer d'autres régions ultrapériphériques plus efficaces de ce point de vue.

Enfin, l'optique choisie est d'identifier les dysfonctionnements de la gestion de ce Fonds, sans aborder les questions relatives à l'impact des crédits européens sur l'objectif de convergence (LEBRE DE FREITAS & *al.*, 2003 ; DE MICHELIS & MONFORT, 2008 ; BARRIOS & STROBL, 2009 ; MOHL & HAGEN, 2010).

Cet article est composé de trois parties : la première rappelle sommairement les grandes lignes du fonctionnement du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) depuis 1975 ; la seconde partie tente de caractériser les dysfonctionnements de la gestion du FEDER en Martinique aujourd'hui, sans toutefois aborder la problématique de l'impact de ce fonds sur l'économie – réduction des différents écarts, convergence, divergence, etc. – ; la troisième partie expose et critique les raisons techniques généralement avancées pour expliquer les dysfonctionnements du FEDER et propose en alternative des pistes pour orienter la réflexion sur la gouvernance. La conclusion conduit à s'interroger sur les correctifs envisageables.

I. COMMENT ÇA DEVRAIT MARCHER (LA THEORIE).

Créé en 1975 (Union européenne, 1975a), le FEDER a pour vocation de contribuer à l'aménagement du territoire européen, en réduisant les écarts de développement entre les différentes régions. Depuis cette date, ce fonds a connu une extension de ses missions et de ses capacités financières d'intervention, qui a été consacrée par les textes fondamentaux de l'Union européenne³.

³ « Simple » règlement européen en 1975, le FEDER a été reconnu par le Traité instituant la Communauté économique européenne (article 130 C) à l'occasion de sa modification par l'Acte Unique Européen de 1986 ; depuis, le FEDER est présent dans les Traités successifs : Traité instituant la Communauté européenne (art.160) et l'actuel Traité sur le

A. - De la période initiale (1975-1984) à la naissance de la « génération actuelle » des programmes FEDER.

a) La période initiale.

A l'origine, l'objectif était de corriger les principaux déséquilibres régionaux entre les pays européens⁴ afin de faciliter la réalisation de l'union économique et monétaire. Ces déséquilibres imputés à « une prédominance agricole, [à] des mutations industrielles et [à] un sous-emploi structurel » (Union européenne, 1975a, art.1er) devaient pouvoir être résorbés par la réalisation de programmes d'investissement – dits « programmes de développement régional » (PDR) – soumis directement par les Etats membres à la Commission européenne et cofinancés par celle-ci « en fonction de l'intensité relative du déséquilibre économique dont est affectée la région où l'investissement est réalisé » (Union européenne, 1975a, art.5). Lors de la période initiale, les programmes étaient annuels et présentés par les Etats. La première enveloppe financière du FEDER pour l'année 1975 était de 300 000 000 d'Ecus à répartir sur 9 Etats et les taux de subvention se situaient dans une fourchette comprise entre 10% et 30% des dépenses (coût total des projets). La théorie sous-tendant l'intervention du FEDER – comme celle des autres « fonds structurels » que sont le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, section « Orientation », et le Fonds Social Européen – reposait d'une part sur les mécanismes keynésiens d'augmentation de la demande globale stimulant la production et l'emploi et, d'autre part, l'amélioration de l'offre par le renforcement des structures de production et la réalisation d'infrastructures publiques.

A partir de 1979, le FEDER se scinde en deux sections. La section dite « sous-quota » correspond au financement de projets d'investissements présentés par les Etats membres au titre des PDR qu'ils soumettent à la Commission européenne – en fait, dans cette section, le FEDER « se contente » d'abonder des crédits nationaux pour la réalisation de programmes régionaux décidés par les Etats. La section dite « hors-quota » (Union européenne, 1979), en revanche constitue une enveloppe financière – d'un montant limité à 5% de l'enveloppe totale de FEDER – dont l'Union européenne se réserve l'usage pour promouvoir, avec l'accord des Etats membres et avec des taux de subvention majorés, des actions spécifiquement communautaires de développement régional et tenter de faire converger les objectifs des politiques régionales des Etats sur la base de programmes se substituant au système de financement de projets individuels.

En 1984 (Union européenne, 1984a), apparaissent véritablement les termes, idées-clés et techniques de la politique régionale dont le FEDER sera l'outil principal, à savoir : la convergence et l'ajustement structurel des régions en retard de développement⁵.

Fonctionnement de l'Union Européenne (art.176) en tant qu'instrument de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne.

⁴ L'Union européenne comprend alors 9 Etats à la suite du premier élargissement au Danemark, à la Grande Bretagne et à l'Irlande.

⁵ Règlement (CEE) n°1787/84, 4^{ème} et 6^{ème} « considérants » :

- « considérant que la coordination des politiques communautaires entre elles ainsi que des orientations et priorités de la politique régionale communautaire avec les politiques régionales nationales contribue à la réalisation d'un degré plus élevé de convergence des économies des Etats membres et à une répartition mieux équilibrée d'es activités économiques sur le territoire de la Communauté ; »

- « considérant que le FEDER est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté, en participant au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin ; »

Devenant plus précis, le FEDER se voit assigner la mission complémentaire de « contribuer à renforcer la valorisation du potentiel de développement endogène des régions » (Union européenne, 1984a). Parallèlement, la notion de « programme communautaire » se dégage progressivement autour de caractères qui par la suite deviendront classiques : objectifs communautaires, ensembles d'actions cohérentes, pluriannualité, modulation des interventions financières « compte tenu de l'intensité relative de déséquilibres régionaux dans la Communauté », partenariat avec les Etats membres, se manifestant notamment par l'obligation de cofinancement national des actions subventionnées par l'Europe.

Dans le même esprit, le Règlement européen de 1984 définit des grandes catégories de dépenses éligibles au Fonds, ainsi qu'une « liste négative » des dépenses exclues du financement européen. Comprenant alors principalement des infrastructures de services publics (hôpitaux, établissements d'enseignement, universités, centres de secours, bâtiments administratifs, jeunesse et sports, culture, logements, etc.), l'Union européenne trace avec cette liste négative une ligne de séparation entre ses compétences propres et les compétences « naturelles » des Etats auxquelles elle n'entend pas à l'époque participer ni *a fortiori* se substituer. Dans ce contexte, le FEDER, « sous quota » et « hors quota », commence à être mobilisé au profit du tourisme que l'Union européenne reconnaît alors « comme l'un des secteurs économiques susceptibles de contribuer au développement des régions défavorisées » (Union européenne, 1984b). Ainsi la création, l'extension, la modernisation de l'hébergement, l'aménagement de gîtes ruraux, etc. pourront être subventionnés à des taux supérieurs au plafond initial de 30%, tandis que le développement de services de promotion et d'animation touristiques et de gestion mutualisée des capacités d'hébergement bénéficiera du FEDER à plus de 50%.

b) La naissance de la « génération actuelle » des programmes FEDER (1988-1999).

Après les Règlements « pionniers » de 1975 et de 1984, et sur la base de l'Acte Unique Européen (Union européenne, 1986), qui est la première grande modification du Traité de Rome et qui introduit l'idée de cohésion économique et sociale, les Règlements FEDER de 1988 (Union européenne, 1988a et 1988b ; CELIMENE, 1991) inaugurent la génération actuelle des programmes FEDER, car les caractères principaux de ces règlements se retrouvent aujourd'hui.

Deux points sont à souligner qui constituent les nouveaux principes d'organisation du FEDER.

En premier lieu, le FEDER est intégré aux autres fonds et instruments financiers de l'Union européenne, en particulier par la référence commune un Règlement « de base » qui fixe les principes d'organisation, de fonctionnement et de mise en cohérence des fonds européens.

En second lieu, le FEDER va répondre aux nouveaux principes suivants :

- la consécration des programmes opérationnels pluriannuels en particulier dans les régions, comme la Martinique, en retard de développement ;
- par rapport aux régimes prévalant en 1975 et en 1984, une procédure plus décentralisée d'élaboration des programmes pluriannuels et mise en œuvre associant la Commission européenne, l'Etat membre et les autorités désignées par celui-ci au niveau

national, régional, local et l'affirmation des notions de « partenariat », de « subsidiarité »⁶ et de contrepartie nationale (CELIMENE, 1991); cette période correspondra en France à l'application régionalisée du système de planification incitative par le biais des « Contrats de Plan Etat-Région » qui seront souvent appelés à servir de « contrepartie nationale » à la mise en œuvre des fonds européens ;
- enfin, cette régionalisation plus forte du FEDER dans l'élaboration sera associée à une modulation des taux d'intervention et à une concentration des ressources budgétaires en faveur des régions en retard de développement⁷. Ce qui amène à examiner les objectifs.

En matière d'objectifs, à partir de 1988, on retrouve sur la base de l'article 130 C du Traité CEE (Union européenne, 1957), dans sa rédaction issue de l'Acte unique européen, les éléments fondamentaux que sont « la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement ». Fondé sur l'Acte unique européen, l'objectif des fonds à finalité structurelle au premier rang desquels se trouve le FEDER est de promouvoir la cohésion économique et sociale entre les Etats membres et leurs régions, par la réduction des disparités dans une mécanique de rattrapage liée aux élargissements : faire converger le PIB/hab. (BARRO & SALA-I-MARTIN, 1991), augmenter l'emploi et réduire le chômage.

La première nouveauté réside néanmoins dans une caractérisation plus objective des dites régions – dont, en principe, le produit intérieur brut par habitant doit être inférieur à 75% de la moyenne communautaire – (DE MICHELIS & MONFORT, 2008) et, au-delà, la faculté de prendre en compte d'autres facteurs politiques et sociaux, géographiques et physiques, etc. (Union européenne, 1988a, art.8§1).

La seconde nouveauté réside dans une latitude plus grande dans l'éligibilité des dépenses. Certes, les investissements dans les activités industrielles, artisanales et de services, ainsi les investissements en infrastructures demeurent le « noyau dur » des dépenses éligibles au FEDER. Mais la gamme s'élargit en 1988 aux « investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables », aux investissements en infrastructures, « contribuant [dans les régions de l'objectif n°1] à l'accroissement du potentiel économique, au développement, à l'ajustement structurel des régions » ; aux « équipements sanitaires et éducatifs », au soutien à l'environnement économique des petites et moyennes entreprises (instruments financiers, transferts de technologie, innovation, études de marché, etc.), et surtout, aux « investissements productifs et en infrastructures visant la protection de l'environnement lorsqu'ils sont liés au développement régional » (Union européenne, 1988b, art.1er), cette préoccupation environnementale s'inscrivant déjà dans le droit-fil de l'Acte unique (Union européenne, 1957, art 130 R nouveau, ajouté par l'Acte unique). Dans le cadre de ces Règlements FEDER de 1988, la reconnaissance de l'« ultrapériphéricité » et sa traduction financière feront l'objet en 1990 de l'Initiative Communautaire REGIS (Union européenne, 1990) qui, comme la plupart des programmes européens dénommés « Initiatives communautaires », servira à tester des mesures spécifiques – ici

⁶ Ou pour reprendre la définition employée par J. DELORS dans son rapport du 12 avril 1989 sur l'Union économique et monétaire : « limiter les compétences de la Communauté aux seuls domaines dans lesquels une décision collective est nécessaire »

⁷ Règlement (CEE) N° 2052/88, art.12§5 : « 5. Le FEDER peut consacrer à l'objectif n°1 approximativement 80 % de ses crédits ».

pour les régions ultrapériphériques – avant de les introduire dans la réglementation générale des fonds structurels.

Cette génération de programmes lancée en 1988 vient donc d'avoir 20 ans : en effet, si les Règlements de 1999 puis de 2006 qui ont procédé à des aménagements souvent profonds du FEDER, ils n'ont cependant pas changé la nature ni l'organisation générale des Règlements de 1988 dont les principes prévalent encore actuellement.

Les Règlements FEDER de 1999 (Union européenne, 1999a et 1999b) vont procéder à des réaménagements importants tant en matière d'objectifs que d'organisation.

L'objectif du FEDER demeure le même, mais se trouve précisé notamment par la prise en compte explicite des îles et d'un traitement particulier pour les régions ultrapériphériques, et par la volonté de soutenir avec le Fonds Social Européen la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi, ainsi que par le soutien apporté aux domaines de la culture et de l'environnement en tant que facteurs d'attractivité des régions et de création d'emplois durables. Allant plus loin que les règlements de 1988, ceux de 1999 amplifient le soutien à l'environnement économique des petites et moyennes entreprises (instruments financiers, transferts de technologie, innovation, études de marché, etc.), au développement du tourisme et des investissements culturels, et surtout à « la protection et l'amélioration de l'environnement, notamment en tenant compte des principes de précaution et d'action préventive dans le soutien au développement économique, et l'utilisation propre et efficace de l'énergie et le développement des énergies renouvelables ».

En matière d'organisation, les Règlements FEDER de 1999 confirment les principes de 1988 : renforcement de la gouvernance locale des programmes avec la notion de partenariat entre la Commission, les Etats membres et les collectivités infra-étatiques dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes cofinancés par le Fonds ; renforcement du principe de subsidiarité en particulier pour la définition de l'éligibilité des dépenses subventionnables ou la gestion même des programmes avec la désignation d'autorité de gestion par les Etats membres ; confirmation du principe d'additionnalité⁸ ; pluriannualité des programmes portée de 5 à 7 ans, renforcement du suivi et de l'évaluation des programmes.

Toutefois, la notion de dégagement d'office est introduite dans la réglementation des fonds à finalité structurelle (Union européenne, 1999a, art.31§2). Elle apparaît de prime abord comme un outil de bonne gestion financière devant éviter de « geler » des fonds publics sur des projets ou des programmes qui tardent à se réaliser ou ne se réalisent pas : schématiquement, les crédits européens dont l'utilisation n'est pas justifiée au 31 décembre de la deuxième année qui suit leur engagement sont annulés. Cependant, à l'usage, cette mesure ne se révèle pas secondaire ou de pure gestion : elle est, dès le départ, justifiée par la volonté d'inciter les Etats membres à plus de rigueur dans leurs prévisions d'utilisation des fonds européens et le suivi de l'exécution des programmes opérationnels ; et pratiquement elle semble avoir atteint son but, à savoir : forcer les autorités de gestion et les Etats membres à une meilleure programmation et un meilleur suivi des fonds européens ou, à défaut, révéler les dysfonctionnements...

⁸ Règlement (CE) n° 1260/1999 Article 11§1 : « 1. Afin d'assurer un impact économique réel, les crédits des Fonds ne peuvent se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'Etat membre. »

B. - Le programme opérationnel 2007-2013 et l'évolution budgétaire du FEDER.

Des règlements de 2006 (Union européenne, 2006a, 2006b, 2006f) régissent actuellement le FEDER pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2013. Malgré des transformations quelquefois importantes, ils appartiennent toujours par leurs caractères généraux à la génération de 1988.

Ces transformations concernent les objectifs et l'organisation de la mise en œuvre du FEDER.

S'agissant des objectifs, l'accent est mis sur la croissance, la compétitivité et l'emploi à la suite du Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement tenu à Lisbonne en mars 2000 – c'est la « Stratégie de Lisbonne ». De même, la subordination des programmes européens au développement durable réaffirmé lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2006, vient compléter les principes retenus par les Traités européens⁹.

Par ailleurs, les textes de 2006 admettent que l'Europe élargie a accru les « disparités économiques, sociales et territoriales, au niveau tant régional que national » (Union européenne, 2006a) appelant à renforcer les actions en faveur de la convergence.

Enfin, les régions ultrapériphériques sont traitées en tant que telles, c'est-à-dire éligibles à des « mesures spécifiques et [à] un financement supplémentaire pour compenser les handicaps résultant des facteurs mentionnés à l'article 299, paragraphe 2, du traité [instituant la Communauté européenne] » (Union européenne, 2006a) et non en tant que régions présentant un retard de développement mesurable – et réductible – en termes de PIB/hab. A rebours de la doctrine économique qui a soutenu la mise en place du marché commun puis du marché unique fondé sur la suppression des obstacles à la libre circulation des biens et des services, de la main d'œuvre et des capitaux¹⁰, l'Union européenne confirme ainsi une des idées fondatrices des régions ultrapériphériques qui est la compensation des surcoûts liés à l'éloignement et à l'insularité, et une certaine irréductibilité des handicaps.

S'agissant de la mise en œuvre du FEDER, les règlements de 2006 maintiennent la programmation pluriannuelle sur 7 ans et renforcent la décentralisation européenne des fonds en même temps que la responsabilité des autorités de gestion et des Etats membres qui les désignent : renforcement de la subsidiarité, désignation d'une autorité de gestion propre à chaque programme opérationnel, renforcement des obligations des Etats membres en matière de gestion et de contrôle, renforcement de la règle du « dégageant d'office » censée accélérer la mise en œuvre des programmes, accent mis sur l'additionnalité et la complémentarité des fonds européens avec les fonds nationaux, renforcement de la notion de partenariat et de gestion partagée, etc.

⁹ Article 6 du Traité instituant la Communauté européenne :

« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »

Devenu l'Article 11 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 :

« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »

¹⁰ très schématiquement : au sein de l'Europe, les surcoûts des facteurs de production, des biens de consommation et des services résultant des multiples barrières entre pays et régions : droits de douanes, restrictions quantitatives, législations nationales protectrices, contraintes géographiques, transports, etc. doivent être éliminés.

Le tableau ci-dessous rappelle les montants de FEDER prévus sur l'ensemble du territoire de l'Union et en Martinique. On note une croissance soutenue du FEDER en Martinique, malgré les élargissements successifs et substantiels. On peut également se reporter au tableau n°10.

Tableau n°1 :

Evolution des montants de FEDER en Europe et en Martinique de 1989 à 2013.

Périodes de programmation	Etats membres de l'UE (nombre)	Montants de FEDER prévus pour chaque période	
		Ensemble du territoire de l'Union	Martinique
1989-1993	12	35 400 (*)	73,2 (*)
1994-1999	12 puis 15	80 500 (*)	195,4 (**)
2000-2006	15 puis 25	209 205 (***)	473,7 (***)
2007-2013	27	308 050 (***)	417,1 (***)

(*) Millions d'Ecus ; (**) Millions d'Ecus (FEDER DOCUP 94-99 et REGIS II 95-99) ; (***) Millions d'Euros (prix 1999 et prix 2004)

Sources : Union européenne (DG REGIO < http://ec.europa.eu/regional_policy/reg_prog/rphom_fr.htm >), France (Autorité de Gestion P.O. FEDER Martinique < www.martinique-europe.fr >) et DIRLEWANGER, Pierre, (1994).

II. COMMENT ET POURQUOI ÇA NE MARCHE PAS (LA PRATIQUE).

A. - Comment ça ne marche pas.

Depuis la réforme des fonds structurels lancée par l'Acte unique européen (CELIMENE, 1991), on a vu comment le FEDER de par ses objectifs et sa mise en œuvre doit contribuer à la convergence économique, sociale et territoriale de la Martinique.

Le présent article procède à un inventaire des dysfonctionnements concernant la gestion du fonds – et n'examine pas la portée du FEDER sur la réalisation des objectifs globaux de développement économique. Ces dysfonctionnements sont révélés par une série d'écarts financiers, mais aussi temporels et physiques, qui contribuent à en donner la mesure.

a) Présentation et analyse des écarts financiers.

Les écarts les plus manifestes sont d'ordre financier et portent sur l'exécution du P.O.

Ecarts concernant les montants programmés¹¹.

A partir des données publiques, l'écart le plus manifeste porte sur les montants à programmer et les montants déjà programmés. Ainsi, sur une base annuelle, en comptant l'année 2007, le tableau suivant compare les montants qui auraient dû être programmés en fonction d'un profil linéaire rapportant simplement le montant total de l'enveloppe FEDER sur 2007-2013 – soit 417 115 833 Euros – au nombre d'années du

¹¹ Le terme « programmé » signifie ici « agréé par le Comité de programmation du FEDER ».

programme – soit 7 ans + 2 années d’extension pour permettre la réalisation financière du P.O. devant intervenir avant le 31 décembre 2015.

Tableau n°2 :

Ecarts entre les montants de FEDER à programmer et les montants effectivement programmés (tableau sur 9 ans incluant 2007).

Martinique	2007	2008	2009	Total 2007-2009	2007-2009 (%)
Montants théoriques de FEDER à programmer par an (sur la base d'un profil linéaire sur 9 ans de 2007 à 2013 + 2, soit 417 155 833/9)	46 350 648	46 350 648	46 350 648	139 051 944	100%
Montants de FEDER effectivement programmés				42 842 851	30,8%
Montants de FEDER payés aux bénéficiaires				397 651	0,28%

Sources : P.O. FEDER Martinique 2007-2013, approuvé en Déc.2007, site < www.martinique-europe.fr > et Rapport stratégique 2009, DATAR, Jan.2010 – données arrêtées du 01/11/2009). En Euros

Le taux de 100% représente la situation théorique de pleine programmation des 3 premières années du P.O 2007-2008-2009. 30,8% représente le taux effectivement atteint. Si maintenant on « neutralise » l'année 2007 du point de vue du dégagement d'office, le P.O. ayant été approuvé tardivement, le tableau n°3 s'approche un peu plus de la réalité.

Tableau n°3 :

Ecarts entre les montants de FEDER à programmer et les montants effectivement programmés (tableau sur 8 ans neutralisant 2007).

Martinique	2008	2009	Total 2008-2009	2008-2009 (%)
Montants théoriques de FEDER à programmer par an (sur la base d'un profil linéaire sur 8 ans de 2008 à 2013 + 2, soit 417 155 833/8)	52 144 479	52 144 479	104 288 958	100%
Montants de FEDER effectivement programmés			42 842 851	41%
Montants de FEDER payés aux bénéficiaires			397 651	0,38%

Sources : P.O. FEDER Martinique 2007-2013, approuvé en Nov.2007 et publié en Déc.2007, site < www.martinique-europe.fr > et Rapport stratégique 2009, DATAR, Jan.2010 – données arrêtées du 01/11/2009). En Euros

Bien que la sanction du dégagement d'office porte sur la réalisation financière du programme – autrement dit sur l'effectivité des dépenses payées par les bénéficiaires et certifiées par les services de l'autorité de gestion ou « remontées de dépenses » qui serviront de base au versement des crédits européens – on conçoit aisément qu'il ne peut y avoir de dépenses effectives si les projets n'ont pas été programmés – ce point a une importance lorsqu'on examine la situation des crédits « consommés » et le risque de dégagement d'office. Or, d'une part, les premiers projets FEDER ont reçu l'agrément du comité de programmation en septembre 2008 ; ce qui donne un premier décalage réel de 9 mois après l'approbation du P.O. par la Commission européenne. D'autre part,

nonobstant le démarrage effectif de la programmation en septembre 2008, il existe à la fin 2009 un écart important des « volumes » programmés par rapport au profil de programmation théorique: 41% des crédits au lieu de 100% pour la période 2008-2009.

Ecart dans les montants réalisés¹².

Outre ces écarts de programmation, on constate des décalages sur la réalisation effective des dépenses. Or, ce sont les dépenses qui « tirent » les subventions FEDER – qui interviennent en remboursement une fois que les dépenses sont effectuées. Et plus l'intensité réelle globale du FEDER – rapport FEDER/Dépenses totales tel qu'il figure dans la maquette financière du P.O. (voir en annexe, le plan de financement par axe du P.O.) – est faible plus il faut réaliser de dépenses pour obtenir le versement du FEDER, car, sauf les cas particuliers d'avances de crédits, les fonds européens ne sont versés qu'au fur et à mesure que l'Etat membre apporte la preuve à la Commission de la réalisation effective des dépenses concourant aux P.O. par les bénéficiaires des subventions.

Empiriquement, on comprend de nouveau que la réalisation effective des dépenses est subordonnée à la programmation préalable des projets – c'est-à-dire à l'accord du comité de programmation qui examine chaque projet (voir en annexe le Comité de programmation unique (CPU) dans le tableau du circuit de programmation et d'engagement des demandes de subvention FEDER). Cela signifie en d'autres termes que le bénéficiaire potentiel d'une subvention européenne ne prendra pas le risque financier de réaliser son projet sans avoir l'assurance qu'il sera agréé par le comité de programmation. Le coût de la réalisation anticipée d'un investissement peut en effet être double : soit le projet n'est pas agréé et le bénéficiaire l'aura réalisé sans subvention européenne, donc à un coût plus élevé pour lui que s'il avait bénéficié de la subvention ; soit le projet est agréé, mais les délais d'agrément puis de versement de la subvention FEDER induisent une charge financière d'autant plus importante que la durée du préfinancement de la subvention est longue.

Cependant, en l'absence d'études – au moins sur la période précédente 2000-2006 où plus de 1500 dossiers ont été subventionnés par le FEDER en Martinique – sur le comportement d'anticipation et de prise de risque de l'investisseur éligible au FEDER et sur la corrélation entre les dates et montants de dépenses effectives et les dates et montants de programmation du FEDER, on émettra deux hypothèses : (a) les dépenses effectivement réalisées sont fonction des montants programmés ; (b) la liaison entre les montants programmés et les dépenses effectivement réalisées – et en particulier le décalage dans le temps – varie selon la taille et le « statut », public ou privé, du bénéficiaire et selon le montant du projet, qui déterminent à leur tour la vitesse de réalisation. L'idée sous-jacente serait de vérifier si, indépendamment des secteurs et sans évoquer les coûts d'accès à l'information, les « petits porteurs » privés ont moins de capacité à réaliser les projets que les « gros porteurs » publics, et si, partant de cette idée, on peut accroître la « consommation » du FEDER en développant l'information générale et l'assistance en multipliant les projets de petite taille.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des volumes de crédits en cause.

¹² Les termes « montants réalisés » signifient ici que le bénéficiaire du projet a payé les dépenses relatives au projet pour lequel il a obtenu une subvention FEDER.

Tableau n°4 :

Dépenses à justifier avec neutralisation de l'année 2007 du point de vue du Dégagement d'Office et programmation des projets jusqu'en 2015.

Martinique	2008-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montants théoriques des projets à programmer par année (sur la base d'un profil linéaire sur 8 ans de 2008 à 2013 + 2, soit 1 161 097 965/8)	290 274 495	145 137 245	145 137 245	145 137 245	145 137 245	145 137 245	145 137 245
Montants théoriques des dépenses cumulées à justifier selon la maquette du P.O. 2007-2013 au plus tard au 31 décembre de chaque année à partir de 2010	290 274 495	435 411 737	580 548 983	725 686 228	870 823 474	1 015 960 719	1 161 097 965
Montants effectifs de dépenses réalisées depuis 2007	48 696 679						
Montants réalisés / Montants théoriques des dépenses cumulées à réaliser	16,7%						

En Euros

Sources : d'après le P.O. FEDER Martinique 2007-2013, Déc.2007, et le Rapport stratégique 2009, DATAR, Jan.2010 – données arrêtées du 01/11/2009.

Le tableau ci-dessus compare le profil théorique de la programmation des projets tel qu'il devrait être pour réaliser progressivement le P.O., et les premiers éléments de réalisation financière. Il y a un écart très important entre l'évolution souhaitable et la réalité, puisque, sur la base des données disponibles, les dépenses **justifiées** sont très en retrait des dépenses à **justifier**.

A ce constat s'ajoutent deux observations complémentaires entre elles :

- en premier lieu, le tableau est fondé sur un profil de programmation et de justification des dépenses jusqu'au 31 décembre 2015, soit *de facto* 8 années de P.O. s'étendant de 2008 à 2015, ce qui minore arithmétiquement les exigences annuelles de programmation et de réalisation ; celles-ci pourraient par contre être plus fortes si l'on considère que le P.O. se déroule sur 6 ans de 2008 à 2013, et encore majorées si l'on considère qu'il ne reste plus que 4 ans (2010 à 2013) sur les 7 années initialement prévues pour programmer plus de 80% de l'enveloppe FEDER (sur la base de 42 842 851 Euros programmés au 01/11/2009 sur 417 155 833 Euros de FEDER inscrits au P.O.) et qu'il ne reste plus que 6 ans de 2010 à 2015 pour payer 99% de l'enveloppe FEDER ;

- en second lieu, le tableau n°4 illustre en pratique le fait que le P.O. FEDER Martinique est désormais privé de la souplesse que conférait la règle *n+2* : la « temporisation » de deux ans entre la programmation et la réalisation a en effet été absorbée par le démarrage tardif et faible du P.O. ; celui-ci se voit désormais imposer de justifier chaque année au moins autant de dépenses que de programmations. Ainsi, alors que moins de 50 millions de dépenses ont été effectivement réalisés fin 2009, 435 Millions d'Euros de

dépenses cumulées devront être justifiés au 31 décembre 2010, soit 37,5% du montant du P.O.. Ce dernier point donne une idée d'une part de l'ampleur du rattrapage à effectuer et d'autre part des moyens à mettre en œuvre : en particulier, la réussite financière du P.O. pourrait imposer à terme des bénéficiaires suffisamment grands pour réaliser des projets d'ampleur et préfinancer les subventions, et suffisamment souple pour les réaliser rapidement.

Ecart entre les montants programmés et les montants réalisés (pour mémoire).

Cet écart financier mesure la différence entre les montants programmés et les montants effectivement dépensés. Les données ne sont pas disponibles dans le public et il est probablement trop tôt dans cette période de programmation 2007-2013 qui a démarré en retard pour quantifier le « gap » : mais, par hypothèse, si un écart se révèle entre les montants programmés et les montants réalisés, son importance peut indiquer un dysfonctionnement dans l'élaboration des projets par les bénéficiaires – sous-dimensionnement ou sur-dimensionnement ; volonté de « préempter » des crédits sur une opération, etc. – et, partant, dans les procédures d'instruction et de programmation.

b) Présentation et analyse des décalages dans les délais collectifs et individuels.

Deux des trois écarts d'ordre financier évoqués ci-dessus – démarrage de la programmation et « remontées de dépenses » – présentent déjà un caractère temporel marqué. En s'attachant plus particulièrement aux délais, on peut distinguer des délais « collectifs » et des délais « individuels ».

Délais collectifs.

Les délais collectifs concernent le « télescopage » des programmes européens 2000-2006 et 2007-2013. En effet, alors que le point de départ théorique du P.O. FEDER Martinique était fixé au 1er janvier 2007, la **programmation** 2000-2006 (Document Unique de Programmation - DOCUP) s'est prolongée jusqu'en 2009 pour les projets éligibles à des axes et mesures non entièrement consommés – mais s'est arrêté pour les projets relevant d'axes et mesures ne disposant plus de crédits FEDER.

Tableau n°5 :
Superposition des programmes 2000-2006 et 2007-2013.

<i>Périodes de programmation</i>	<i>Dates officielles de démarrage</i>	<i>Approbatons des programmes par la Commission</i>	<i>Dates effectives de démarrage (réunion du 1^{er} comité de programmation)</i>	<i>Dates de fin des programmes</i>	<i>Dates-limites de clôture (limite d'éligibilité des dépenses au titre du programme)</i>	<i>Dates effectives de clôture</i>
2000-2006 DOCUP	1 ^{er} janv. 2000	21 déc. 2000	n.c.	31 déc. 2006	31 déc. 2008	30 juin 2009
2007-2013 P.O.FEDER	1 ^{er} janv. 2007	27 déc. 2007	1 ^{er} sept. 2008	31 déc. 2013	31 déc. 2015	n.c.

Sources : d'après Union européenne (DG REGIO < http://ec.europa.eu/regional_policy/reg_prog/rphom_fr.htm >, < http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_fr.htm >) et France (Autorité de Gestion < www.martinique-europe.fr >).

Les deux programmes FEDER – DOCUP 2000-2006 et P.O. 2007-2013 – ont donc coexisté ou dysfonctionné en Martinique pendant trois ans.

S'agissant de la pénalisation créée par délais collectifs, il est également à noter que lors de la période s'étalant du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} septembre 2008 les projets éligibles au nouveau P.O. 2007-2013, ne pouvant plus être présentés à l'ancien DOCUP 2000-2006 faute de crédits sur les axes ou mesures concernés, ont été bloqués.

Enfin, la superposition dans le temps du DOCUP 2000-2006 et du P.O. FEDER 2007-2013 crée en soi une difficulté dans l'évaluation des impacts respectifs de chacun des programmes. Il sera difficile d'utiliser l'ancien programme pour amender le nouveau, alors même que les programmes et la conduite des projets peuvent être riches d'enseignements en termes de partenariat et de gouvernance dans des territoires bénéficiant d'une certaine autonomie (ROBERTS, 2003 ; ANGELELLI & SAFFACHE, 2010).

Délais individuels (pour mémoire).

Si les délais collectifs concernent les programmes généraux, les délais individuels ont trait aux projets.

Il ne s'agit plus ici d'évaluer les dysfonctionnements du programme à travers sa mise en œuvre financière globale, mais à travers les projets individuels et plus précisément leurs délais de traitement dans les deux dimensions suivantes : le délai de programmation qui s'écoule entre la date de dépôt du dossier afférent à un projet et la date de la décision attributive de subvention FEDER ; et le délai de paiement entre la date de dépôt de la demande de paiement par le bénéficiaire de la subvention FEDER et la date de versement des crédits correspondants sur son compte bancaire.

De fait, les services instructeurs des projets individuels collectent ces différentes dates pour renseigner l'application PRESAGE¹³, mais ces données nominatives ne sont pas accessibles au public et ne peuvent donc être étudiées en l'état. Seuls les services de la Commission européenne ou les services nationaux mandatés par elle ou l'Etat membre pour la gestion ou le contrôle des fonds (Union européenne, 2006f) accèdent à ces données. Leur analyse constituerait un élément important de la mesure – et à l'évaluation de la portée – des dysfonctionnements du FEDER en Martinique et des correctifs à envisager – notamment dans le cas de délais trop importants incompatibles avec les principes arrêtés par le Conseil (Union européenne, 2006a) ou/et dissuasifs pour les bénéficiaires potentiels.

c) Ecart dans les réalisations physiques.

L'attention de l'opinion publique est généralement mobilisée sur les aspects financiers du P.O. car ils permettent une évaluation quantitative homogène et réductrice – être bien ou mal classé dans la consommation des crédits européens ; rendre ou ne pas

¹³ PRESAGE pour « Programme Régional et Européen de Suivi, d'Analyse, de Gestion et d'Evaluation ». Application informatique lancée par la DATAR en 2000 sous maîtrise d'œuvre du Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA - devenu depuis l'Agence de Services et de Paiement, ASP).pour la gestion des fonds européens. Ces dates enregistrées dans PRESAGE sont l'objet d'un contrôle de qualité organisé par l'autorité de gestion.

rendre de l'argent à Bruxelles, etc. Néanmoins, les volumes de crédits consommés ne sont pas nécessairement un indicateur pertinent pour renseigner sur la réalisation des objectifs. Le rapport entre les moyens financiers mis en œuvre et les résultats obtenus pourrait même *a contrario* mesurer l'efficacité ou l'inefficacité du système de gestion du FEDER en Martinique.

Cependant en l'état actuel d'(in-)exécution du P.O., il n'est pas possible d'évaluer globalement l'écart entre les prévisions et les réalisations physiques.

Au surplus, indépendamment des points évoqués plus haut – retard dans le démarrage de la programmation et retard dans la « remontée » des dépenses effectives – qui compromettent ce travail d'évaluation physique et ne laissent que la mesure financière des dysfonctionnements, se pose le problème de la détermination, de la pertinence et la disponibilité des différents indicateurs retenus dans le P.O., qui doivent informer sur l'avance physique du programme.

Cette analyse relève pour la part la plus importante de l'évaluation de l'impact du FEDER sur le développement et la cohésion économique, sociale et territoriale de la Martinique, et n'entre donc pas dans l'objet de cet article qui cherche à mesurer et expliquer les dysfonctionnements de la gestion du P.O.

Cependant, pour la petite part qui relève de la gestion proprement dite du P.O., il convient d'évoquer quelques éléments liés aux indicateurs. Ceux-ci¹⁴ permettent de quantifier les objectifs du P.O. et doivent « mesurer les progrès par rapport à la situation de départ » (Union européenne, 2006a, art.37§1). Leur pertinence s'apprécie cependant en fonction de la « distance » avec l'événement mesuré, ce qui conduit la Commission européenne à retenir 4 à 5 classes d'indicateurs¹⁵ : ainsi les indicateurs financiers, qui mesurent les engagements financiers par opération, mesure ou programme ; les indicateurs de réalisations mesurent la réalisation physique des actions ; les indicateurs de résultats concernent les effets physiques ou économiques directs et immédiats sur ses bénéficiaires directs ; enfin, les indicateurs d'impact visent les « conséquences du programme au-delà de ses effets immédiats ».

¹⁴ Les services de la Commission européenne donnent la définition suivante : « On peut définir un indicateur comme le mode de mesure d'un objectif à atteindre, d'une ressource mobilisée, d'un effet obtenu, d'un critère de qualité ou d'une variable contextuelle. Tout indicateur est composé d'une définition, d'une valeur et d'une unité de mesure. » Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation – Indicateurs pour le suivi et l'évaluation, Document de travail n°2, DG Politique Régionale, août 2006.

¹⁵ « Les indicateurs de ressources ou d'inputs concernent le budget alloué à chaque niveau de concours.

Les indicateurs financiers permettent de suivre le niveau des engagements (annuels) ainsi que le versement des fonds débloqués pour une opération, une mesure ou un programme par rapport à son coût éligible.

Les indicateurs de réalisations concernent les actions. On les mesure en unités physiques ou monétaires (ex : kilomètres de chemin de fers construits, nombre d'entreprises ayant bénéficié d'un soutien financier, etc.)

Les indicateurs de résultats concernent les effets directs et immédiats d'un programme sur ses bénéficiaires directs. Ils renseignent sur l'évolution de leur comportement, de leurs compétences ou du niveau de prestations dont ils bénéficient. Ces indicateurs peuvent être de nature physique (réduction des temps de parcours, nombre de stagiaires reçus à l'issue d'un stage, évolution du nombre d'accidents de la route, etc.) ou financière (effet-levier sur les ressources du secteur privé, baisse du coût des transports, etc.).

Les indicateurs d'impacts se rapportent aux conséquences du programme au-delà de ses effets immédiats. On distingue deux types d'impacts :

- les impacts spécifiques, intervenant après un certain temps mais qui n'en sont pas moins directement liés à l'action menée et aux bénéficiaires directs ;

- les impacts globaux, qui se produisent à plus longue échéance et qui touchent une population plus vaste. »

Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation – Indicateurs pour le suivi et l'évaluation, Document de travail n°2, DG Politique Régionale, août 2006.

Les indicateurs de base, c'est-à-dire les indicateurs financiers, de réalisation et de résultats, sont déclinés par projets, sous-mesure ou sous-action, mesures ou action, axe et enfin programmes opérationnels.

Ils apparaissent cependant quelquefois peu pertinents, difficiles à évaluer dans l'instant, et probablement mal compris de ceux qui doivent les renseigner – bénéficiaires et services instructeurs. Ce qui conduit à concentrer l'attention sur les données d'ordre financier – plus simples à évaluer – et donc tendre à sacrifier les objectifs aux moyens.

Dans une fiche de présentation synthétique du P.O. FEDER 2007-2013 Martinique, consultable sur le site de la DG Politique Régionale (DG REGIO < http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=FR&gv_reg=ALL&gv_PGM=1141&gv_defl=7&LAN=9 >), l'Union européenne a choisi de mettre en exergue quelques indicateurs¹⁶. Ceux-ci illustrent la difficulté de mesurer l'état d'avancement physique du P.O. aujourd'hui et même, à terme, de reconnaître, de renseigner ou d'emboîter entre eux les indicateurs de réalisation et/ou de résultats (point 2 - Effets escomptés des investissements), les indicateurs de résultats et/ou d'impact (respectivement les points 3 – Priorités - et 1 – Objet et finalité du programme - ci-dessous) :

« 1. Objet et finalité du programme[opérationnel FEDER Martinique 2007-2013]

La stratégie du programme opérationnel, en cohérence avec les orientations stratégiques communautaires et le cadre stratégique national, vise à :

renforcer la spécialisation des secteurs ayant déjà développé une expertise et identifier les secteurs émergents;
poursuivre le désenclavement géographique et numérique du territoire;
assurer une bonne gestion de l'environnement et une bonne préservation du patrimoine naturel;
améliorer l'accès à la formation et à l'emploi pour favoriser le dynamisme économique ainsi que l'accès aux activités sportives et aux soins de santé.

« 3. Priorités

La mise en œuvre du programme de développement régional repose sur sept domaines d'intervention, à savoir:

le développement économique, l'innovation et la recherche;
l'accessibilité du territoire;
la mise en valeur du potentiel local;
la gestion de l'environnement;
la poursuite de l'effort en matière d'équipements, d'éducation et de santé dans la perspective de garantir la cohésion sociale;
la compensation des surcoûts résultant de l'ultrapériphérie et d'autres handicaps structurels;
l'assistance technique.

« 2. Effets escomptés des investissements

La mise en œuvre du programme repose sur des résultats à atteindre:

le dépôt de 70 brevets;
le recrutement de 39 chercheurs, dans les secteurs public et privé;
la réalisation d'un saut technologique pour 210 à 280 entreprises;
la création de 140 à 175 start-ups;
la conclusion d'accords de collaboration entre instituts de recherche et entreprises, estimés à 210;
la génération de 175 nouveaux procédés ou produits;
l'augmentation du taux d'entreprises ayant une longévité moyenne de trois ans, de 64 à 67 %;
l'amélioration du réseau de transport urbain et son extension à 274 000 personnes;

¹⁶ Une présentation détaillée des indicateurs figure dans le P.O. FEDER Martinique 2007-2013, pp.234 et ss. (Gouvernement français, 2007e).

l'extension de la télé-déclaration en ligne à 30 établissements publics;
l'extension du réseau à haut débit à 311 établissements scolaires ;
l'augmentation du nombre de nuits en hôtel de 2 % par an, soit de 1 100 000 à 1 268 000;
l'amélioration des capacités d'approvisionnement en eau potable, de 137 000 à 147 000 mètres cubes;
la réduction des tonnes de CO₂, estimée à 174 000. »

Les indicateurs pouvant être le plus facilement « servis » semblent ici les indicateurs de réalisation (point 2 – « Effets escomptés des investissements » qui apparaissent d'ailleurs quelquefois comme des indicateurs de résultats), encore faut-il s'entendre sur certaines unités choisies et sur les instruments pour les mesurer.

Rapportés à l'objectif de convergence (Union européenne, 1996) poursuivi par l'Union – qui « vise à réduire les écarts entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard de développement des régions les moins favorisées » (Union européenne, 2002, art.174, al.2) – on conçoit l'importance des indicateurs. Ce sont les indicateurs qui devraient permettre d'apprécier l'impact du FEDER en Martinique, en particulier du point de vue de la convergence ou au contraire de la divergence (ARBIA & PAELINCK, 2003).

En résumé sur la mesure des dysfonctionnements du P.O. FEDER Martinique 2007-2013 :

- il existe à la fin 2009 un écart important des « volumes » programmés par rapport au profil de programmation théorique: 41% des crédits au lieu de 100% pour la période 2008-2009 ;
- il reste à la fin 2009, 80% des dépenses P.O. à réaliser et 99% du FEDER à payer ;
- pour retrouver le rythme de consommation, **il faudrait justifier environ 435 Millions d'Euros de dépenses au 31 décembre 2010, alors que 50 Millions sont à peine justifiés fin 2009**, ce qui par exemple devrait conduire *caeteris paribus* à justifier plus d'1 million d'Euros de dépenses par jour de mars à décembre 2010 – impliquant que des projets soient déjà lancés pour correspondre à ces valeurs ...
- s'agissant enfin des réalisations physiques, les données ne sont pas actuellement accessibles et la pertinence de certains indicateurs de réalisation ou de résultats rendra difficile une synthèse pour évaluer à terme le P.O. au point de vue de la convergence.

B. – Pourquoi ça ne marche pas.

Il convient maintenant de s'interroger sur les raisons des dysfonctionnements constatés dans le P.O. Martinique 2007-2013. Les raisons avancées sont généralement techniques et possèdent toutes une part de pertinence, mais leur pouvoir explicatif est souvent très limité, ce qui amène les auteurs à formuler plutôt des hypothèses relevant de la gouvernance.

a) Les causes générales ou macroéconomiques.

La crise financière.

La crise financière a donné lieu à un accord entre la Commission européenne et le Gouvernement français prorogeant de six mois – du 31 décembre 2008 au 30 juin 2009 – la date d'éligibilité des dépenses au programme 2000-2006. Cette mesure a concerné tous les programmes opérationnels français. L'argumentaire développé par le Gouvernement français était pour l'essentiel fondé sur l'idée que la crise financière a pénalisé la réalisation d'un certain nombre d'opérations des programmes 2000-2006 en raison des difficultés à mobiliser des cofinancements publics ou des difficultés des bénéficiaires à achever leurs opérations dans les délais impartis.

Sans naturellement nier l'impact de la crise financière mondiale sur l'économie, force est cependant de constater

- que le krach boursier lié à la crise des crédits hypothécaires à risque a eu lieu en octobre 2008, c'est-à-dire plus de 20 mois après l'échéance normale de la programmation 2000-2006 (31 décembre 2006), à un moment où il aurait paru de saine gestion de ne plus attribuer de subvention FEDER sur l'ancien programme mais plutôt de programmer sur le P.O. 2007-2013 ;
- que la prorogation de six mois de la fin du programme a été demandée quelques jours avant la date-limite de clôture fixée au 31 décembre 2008.

En revanche, la prolongation du programme 2000-2006 – et donc de la période de superposition des deux programmes – a directement retardé le démarrage du P.O. 2007-2013. C'est en cela que la crise financière mondiale peut expliquer le dysfonctionnement de la programmation FEDER 2007-2013 en Martinique.

La crise sociale de février-mars 2009 en Martinique expliquerait une partie des dysfonctionnements du P.O. 2007-2013.

On peut s'interroger sur la portée de la crise sociale qui a touché la Martinique. En particulier, comment expliquer qu'en Guadeloupe où le mouvement de blocage a été également très long les conséquences sur la programmation du FEDER semblent avoir été moindres qu'en Martinique.

Les difficultés financières des collectivités territoriales expliqueraient une partie des dysfonctionnements du P.O. 2007-2013.

La portée de l'argument mériterait d'être évaluée en détail pour savoir s'il y a eu ou non un effondrement des contreparties nationales au programme européen, mais elle semble *a priori* faible, en effet :

- la question renvoie au préalable aux taux respectifs d'intervention du FEDER et des contreparties nationales (voir plus bas);
- toutes les collectivités ne sont pas en difficulté ;
- la situation de celles qui sont en difficulté financière était prévisible, voire connue, au moment de la préparation du P.O. Il était alors probablement envisageable d'ajuster les projets aux capacités de financement réelles et de solliciter le FEDER aux taux plafonds d'intervention (75%, voire 85% comme indiqué au paragraphe suivant). Et il serait

intellectuellement peu honnête de ne pas appliquer ici l'adage *nemo auditur* selon lequel « on ne peut pas se prévaloir de sa propre turpitude » ; on pourrait à ce titre – mais cela n'entre pas dans le cadre du présent article – s'interroger sur l'impact en terme de convergence et de développement économique et social de certaines dépenses purement « keynésiennes » ;

- enfin, une approche « RUP » devrait conduire à s'interroger sur la situation des collectivités dans les autres régions ultrapériphériques, notamment celles où le FEDER « marche » (INSEE, 2007).

b) Les causes techniques.

Les causes techniques habituellement invoquées – principalement par l'autorité de gestion ou les membres du partenariat – pour expliquer les dysfonctionnements ont elles aussi un pouvoir explicatif très limité. Il faut préalablement rappeler que, sous sa forme contemporaine – programmes pluriannuels, cogérés par le partenariat Europe-Etat-Région-Département, destinés à financer des infrastructures publiques et des projets privés à des taux majorés – l'intervention du FEDER est connue et pratiquée en Martinique depuis plus de 20 ans. Moyennant les aménagements souvent substantiels apportés avec le temps, le P.O. actuel 2007-2013 est donc dans la continuité des programmations antérieures 1989-1993, 1994-1999 et 2000-2006.

Les explications classiques sont donc pour une bonne part récurrentes depuis l'origine du FEDER ce qui a conduit à écrire dès 1989 (CRUSOL, 1989, p.493 et ss.) :

« Les politiques structurelles de la C.E.E. visent à réduire les disparités régionales, en assurant l'utilisation optimale des ressources, en favorisant l'investissement, la formation des hommes et les nécessaires modifications des structures. Elles constituent de ce fait l'élément potentiellement le plus avantageux de l'intégration pour les D.O.M., et cela d'autant plus qu'ils ont été classé depuis 1979 dans la catégorie des zones défavorisées à développement prioritaire.

« De ce fait, ils ont droit, comme l'Irlande, le Mezzogiorno italien, la Grèce et le Groenland, au taux maxima en ce qui concerne la participation des « fonds » à leurs projets. Cette participation, nous l'avons vu plus haut, est appréciable en montant absolu, mais décroissante depuis le début des années 80.

« Il n'est pas discutable que ces financements ont rendu possible un certain nombre de projets très importants pour les D.O.M. : la réalisation d'infrastructures portuaires, de réseaux de télécommunication, de projets artisanaux et industriels, a été financée par le FEDER ; des programmes de formation par le FSE ; des restructurations et des aides contre les calamités agricoles, à la suite des cyclones David et Allen en 1979 et 1980, par le FEOGA.

« Mais il est vrai aussi que les niveaux d'utilisation et d'efficacité de ces fonds sont limités par plusieurs facteurs qui, d'ailleurs, ne concernent pas uniquement les D.O.M. :

« 1- Le taux d'intervention, quoiqu'étant le plus élevé de la Communauté, ne peut dépasser 55% pour le FEDER et 50% pour le FEOGA.

De plus, les critères d'éligibilité des projets sont rigides et les financements n'interviennent qu'en remboursement des dépenses engagées, i.e. après exécution des travaux.

« 2- La responsabilité première de la politique régionale appartient à l'Etat. Ce qui entraîne plusieurs contraintes :

** c'est l'Etat seul qui est habilité à présenter les dossiers,*

** cette présentation est soumise à la participation de l'Etat, au maximum, à 20% des projets,*

** l'Etat utilise les fonds qui lui sont versés au remboursement de sa propre participation aux projets réalisés dans les D.O.M.,*

** des délais importants s'installent aussi bien en ce qui concerne la transmission des informations en provenance des instances européennes vers les instances locales des D.O.M., qu'en sens inverse pour l'acheminement des dossiers. Ce qui raccourcit considérablement le temps disponible pour leur préparation.*

« 3- L'écran ainsi constitué par l'Etat entre les instances communautaires et les D.O.M. doit être tenu pour responsable, au moins partiellement, de l'impossibilité dans laquelle ceux-ci se trouvent, non seulement d'influencer la définition des critères d'éligibilité des projets, dans le sens de leurs besoins propres, mais encore de réclamer la simple exclusion des D.O.M. dans le cas où les spécifications retenues ne leur sont pas adaptées.

« 4- Le fait que chaque « fonds » soit géré par un Comité distinct sur la base de critères différents, nuit à la cohérence des projets et conduit à l'émiettement des moyens, diminuant ainsi leur efficacité. Pour lutter contre ces insuffisances constatées depuis longtemps, en Europe même, les instances communautaires ont eu recours à trois types de programmes : les opérations intégrées de développement (OID), les programmes intégrés méditerranéens (PIM), les programmes nationaux d'intérêt communautaire (PNIC).

« La logique commune de ces programmes, c'est de rechercher une plus grande efficacité dans l'utilisation des fonds, en les combinant, dans un ensemble cohérent, sur la base d'actions régionales, pluriannuelles, compatibles aussi bien les unes avec les autres, qu'avec le développement régional. (...)

« De tout ceci, il ressort que la principale raison de l'insuffisante utilisation des aides communautaires par les D.O.M., est l'absence d'un accès direct aux instances de décision de la Communauté. On doit à ce sujet noter (...) une (...) positive (...) faite par le président de la Commission, Jacques Delors, d'une part de doubler d'ici à 1992 les ressources des fonds et de les concentrer sur les régions les plus défavorisées, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, et d'autre part, de rechercher une intensification du dialogue à trois entre la Commission, l'Etat et les régions. »

Ce texte servira de base à une revue sommaire des raisons classiquement invoquées pour expliquer les dysfonctionnements du programme : faiblesse des taux d'intervention ; insuffisance de la gestion régionale dans l'élaboration du Programme et la sélection des projets ; difficultés d'accès aux Fonds structurels – pour les régions, mais aussi pour les bénéficiaires potentiels du fait de l'insuffisance de l'animation et de l'appui et de l'obligation de préfinancement des projets ; insuffisance des montants de FEDER alloués à la Martinique.

L'insuffisance des taux d'intervention expliquerait les dysfonctionnements du P.O.

Dans le tableau n°6, les « taux-plafonds autorisés » sont les taux maxima de subvention permis par la réglementation européenne. Deux types de taux contribuent à mesurer l'intensité de l'intervention européenne : le premier est le taux de subvention FEDER par projet ; il est constitué par le rapport entre la subvention FEDER et le coût total du projet. Le second taux, qui se rattache au volet d'encadrement des aides accordées des Etats membres par la politique commune de la concurrence¹⁷, est le rapport entre le montant maximal autorisé des aides publiques européennes et nationales et le coût total d'un projet. Les deux taux mesurent respectivement la volonté d'incitation de l'Union européenne et la tolérance qu'elle témoigne en matière de dérogation aux principes de concurrence et de limitation des aides d'Etat.

¹⁷ Articles 107 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Articles 87 et suivants de l'ancien Traité instituant la Communauté européenne).

Tableau n°6 :
Les taux d'intervention du FEDER (Martinique et cas général)

Périodes de programmation	Principaux taux-plafonds autorisés par la réglementation européenne en Martinique (et dans les régions ultrapériphériques)				Principaux taux-plafonds autorisés par la réglementation européenne en général			
	Bénéficiaire privé		Bénéficiaire public		Bénéficiaire privé		Bénéficiaire public	
	Taux FEDER	Taux d'aides publiques (intensité maximale)	Taux FEDER	Taux d'aides publiques (intensité maximale)	Taux FEDER	Taux d'aides publiques (intensité maximale)	Taux FEDER	Taux d'aides publiques (intensité maximale)
1994-1999	40%	50%	85%(5)	100%	15%	17%	50%	100%
2000-2006(1)	(2)	65%	85%(5)	100%	(2)	15%	50%	100%
2007-2013	(3)	70%(4)	85%(5)	100%	(3)	15% (35% (4))	50%	100%

(1) < http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/2000/table.html >

(2) Sur cette période 2000-2006, le taux plafonds d'intervention du FEDER n'est plus calculé projet par projet mais au niveau de la « mesure » qui est un sous-ensemble de l'axe – les axes composant eux-mêmes le Programme opérationnel/Document unique de programmation. Les taux de FEDER par projet ne sont plus déterminés par référence directe aux Règlements européens mais par l'autorité de gestion dans le cadre du Complément de programmation (document d'application du P.O./DOCUP). Pour les aides aux entreprises, les taux plafonds doivent cependant respecter les taux maxima d'aide publique autorisés par la Carte des aides à finalité régionale, approuvée pour chaque Etat-membre par le DG Concurrence. La gestion au niveau de la « mesure » autorise le développement de la technique du paiement alternatif, où par exemple un projet d'un montant X va être financé exclusivement par le FEDER, tandis qu'un autre projet éligible à la même mesure sera financé exclusivement par des fonds nationaux. L'évaluation des co-financements ne se fera alors plus au niveau du projet mais globalement au niveau de la mesure, ce qui simplifie (théoriquement) les circuits financiers, mais impose une gestion et un suivi rigoureux de l'équilibrage des financements FEDER et Etat-membre mesure par mesure.

(3) Le taux plafonds d'intervention du FEDER est désormais calculé globalement pour le Programme opérationnel. Les taux plafonds d'intervention du FEDER applicables à chaque projet pris individuellement ne sont pas déterminés par un Règlement européen mais sont déterminés par le P.O. et le Document de mise en œuvre – « fiches-actions ». Pour les aides aux entreprises, ces taux plafonds doivent toujours respecter les taux maxima d'aide publique autorisés par la Carte des aides à finalité régionale, approuvée pour chaque Etat-membre par le DG Concurrence.

(4) pour les petites entreprises (Effectif < 50 personnes et Chiffre d'affaires annuel < 10 M-Eur)

(5) il s'agit de taux plafonds ; le taux « normal » étant de 75%.

Sources : Union européenne (en particulier Union européenne, 2006a et 2007a) et France (Programmes opérationnels).

Dans le tableau n°7, les taux moyens réels des programmes sont les rapports globaux entre l'enveloppe de FEDER prévue pour la région sur une période donnée et le coût total des projets (dépense totale).

Enfin, les taux de réalisation des programmes expriment le rapport entre les dépenses réalisées et les dépenses prévues.

Tableau n°7 :
Taux moyens des programmes FEDER et taux de réalisation en Martinique.

Périodes de programmation	Taux moyens des programmes (enveloppe FEDER / coût total des projets publics et privés)	Taux de réalisation des programmes (dépenses réalisées / dépenses prévues)
1994-1999(*)	50,37%	100%
2000-2006(**)	40,80%	99%
2007-2013	35,93%	

(*) DOCUP 94-99 (FEDER) + REGIS II 95-99 < http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prorda/prordaf.htm >

(**) DOCUP Martinique 2000-2006 (Axes financés par le FEDER) – version initiale

Sources : Union européenne (DG REGIO) et France (Autorité de Gestion).

Sur les trois dernières périodes de programmation, on constate une augmentation des taux plafonds admis par Bruxelles (Tableau n°6). En revanche, les taux moyens – décidés localement (?) – des programmes diminuent (Tableau n°7) et les taux de réalisation sont quasiment identiques.

En comparant les deux tableaux, on peut donc indiquer sommairement que l'insuffisance des taux d'intervention en tant que facteur de dysfonctionnement des programmes européens en Martinique et singulièrement du P.O. FEDER 2007-2013, (a) n'est pas due à la réglementation de l'Union européenne, qui a admis que les taux pouvaient être majorés dans les régions ultrapériphériques ; (b) n'a pas empêché la liquidation de la quasi-totalité des enveloppes FEDER.

L'insuffisance des taux d'intervention autorisés par l'Union européenne n'explique pas en soi les dysfonctionnements du P.O., car

- ces taux ont augmenté depuis 1994
- et le taux de réalisation des programmes plafonnent à 100%.

Mais,

- les taux réellement pratiqués au niveau local ont chutés (35,93% en moyenne aujourd'hui)
- et, si le taux de réalisation des programmes demeurent à 100%, en revanche les délais de réalisation des programmes s'accroissent – et probablement les délais individuels.

L'insuffisance de la gestion régionale dans l'élaboration des programmes et la sélection des projets expliquerait les dysfonctionnements du P.O.

En première partie, on a rappelé l'évolution des modes de gestion du FEDER. Globalement, l'Union européenne a procédé à une décentralisation de plus en plus poussée de l'élaboration et de la gestion de ses programmes financiers sur la base des notions de subsidiarité et de partenariat, mais surtout de responsabilisation des instances nationales, en particulier dans le domaine de la définition des règles d'éligibilité, de la certification des dépenses et des contrôles.

Parallèlement, les décentralisations conduites en France depuis le début des années 1980 ont renforcé les compétences des collectivités territoriales qui sont désormais en capacité d'intervenir aux lieux et places du gouvernement central dans nombre de domaines éligibles aux financements européens.

La difficulté inhérente à la décentralisation de la gestion du FEDER réside probablement plus dans le glissement de la fonction européenne de contrôle depuis l'amont – élaboration des programmes, définition des règles d'éligibilité, sélection des projets – vers l'aval – « contrôle des contrôleurs ».

Bien qu'on constate un renforcement réel de la gestion régionale des programmes, les dysfonctionnements demeurent, de sorte que le niveau de gestion pas plus que les taux d'intervention n'apparaissent en soi explicatifs des problèmes rencontrés par le P.O. FEDER 2007-2013.

Les difficultés d'accès aux fonds structurels expliqueraient les dysfonctionnements du P.O.

Cette question peut être appréhendée à deux niveaux.

Le premier niveau – celui de l'élaboration des programmes européens – semble ne plus pouvoir être invoqué : il s'agissait de rapprocher la Commission européenne, l'Etat et les régions pour permettre à ces dernières d'abord d'accéder à l'information sur le FEDER et de pouvoir influencer les décisions prises par l'Union européenne et l'Etat, ensuite de définir leurs besoins et les programmes européens destinés à y répondre, et enfin de (co-)gérer l'attribution des aides individuelles dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat. Ce dernier stade de co-gestion est aujourd'hui la règle dans les régions ultrapériphériques. D'ailleurs, certaines régions de métropole et d'outre-mer – Guadeloupe pour le P.O. Interreg IV Caraïbes 2007-2013 par exemple – « pilotent » elles-mêmes le partenariat. En ce sens les difficultés d'accès des régions aux fonds structurels semblent donc avoir largement diminué depuis 1994 – même si l'Etat peut demeurer à certains égards un écran d'autant moins légitime qu'il finance de moins en moins d'actions, bien qu'il conserve la responsabilité des fonds vis-à-vis de l'Union européenne – et ne semblent pas (ou plus) à même d'expliquer le dysfonctionnement du P.O. FEDER 2007-2013.

Reste néanmoins un deuxième niveau en matière d'accès aux fonds structurels : celui des bénéficiaires potentiels. L'étude des bénéficiaires du FEDER en Martinique reste à réaliser afin de les identifier – organismes publics ou privés, personnes physiques ou morales, taille, secteurs d'activité, nombre d'employés et qualification, genre, etc. – et de caractériser leur comportement économique par rapport au FEDER – capacité d'accès à l'information sur le Fonds, autofinancement, préfinancement, tailles des projets éventuels, capacité de réalisation, impact au regard des objectifs dits de Lisbonne ou de Göteborg, etc.

Pour le P.O. FEDER Martinique 2007-2013, les données actuellement accessibles sont résumées ci-après :

Tableau n°8 :

Eléments sur le nombre d'opérations et les bénéficiaires du FEDER au titre du P.O. 2007-2013.

Nombre d'opérations en Martinique	Nombre de bénéficiaires				Coût total (Euros)	FEDER programmé (Euros)
	Publics	Privés		Total		
		à but lucratif	à but non lucratif			
41	17	6	5	28	144 791 783	59 150 784

Source : France (Autorité de Gestion < www.martinique-europe.fr >, liste des organismes bénéficiaires du FEDER, données actualisées au 18/10/2009).

Ces données ne sont cependant pas suffisamment nombreuses ni complètes pour permettre de statuer sur les difficultés d'accès au FEDER, quoique la DATAR (Gouvernement français, 2010) sur la base de données sans doute plus complètes et/ou récentes que celles accessibles au grand public considère pour l'ensemble des régions ultrapériphériques françaises que

« les grandes tendances issues des requêtes exploitées illustrent logiquement la nature des bénéficiaires et des maîtres d'ouvrage des projets soutenus par le FEDER dans les régions d'outre-mer, à savoir les acteurs publics (44% des bénéficiaires) dont les collectivités locales qui représentent 17% des bénéficiaires et 52% des montants FEDER programmés. C'est tout particulièrement le cas dans le domaine des transports et de la réhabilitation urbaine. Cette analyse est logique au regard de la nature des projets d'investissements structurels.

« Les entreprises représentent moins de 38% des bénéficiaires. Au-delà du fait qu'il faille relativiser le caractère significatif des données exploitées, il est intéressant de constater qu'il y a des domaines pour lesquels les entreprises sont les principales bénéficiaires, tels que l'énergie où elles représentent un minimum de 58% des bénéficiaires.

« Considérant le tissu économique des régions ultrapériphériques françaises, les fonds structurels soutiennent majoritairement les petites et micro-entreprises. Sur 173 entreprises bénéficiaires du FEDER identifiées, 45 sont des petites entreprises, 42 sont des micro-entreprises, 50 sont des entreprises sans effectif, et 12 des moyennes entreprises. Les entreprises sociétaires représentent la majorité. Le FEDER concentre son intervention principalement dans le domaine de la RDT, de l'innovation (44,96%), du tourisme (16,75%) de l'énergie (14,29%) et pour la réduction des surcoûts entravant le développement des régions ultrapériphériques (11,23%). »

Il est probable qu'un examen statistique de la précédente programmation 2000-2006 du FEDER portant sur plus de 1500 opérations permettrait de mesurer un certain nombre de données utiles à la gestion 2007-2013 :

- par exemple, les 1500 opérations sont-elles le fait de 1500 bénéficiaires ou plutôt d'un nombre plus restreint d'« abonnés » qui ont acquis la connaissance des procédures d'accès au FEDER et peuvent préfinancer les délais d'instruction et de paiement ? de sorte que la croissance dans le temps du nombre des bénéficiaires serait beaucoup plus faible que celle du nombre d'opérations ;

- de même que l'information, la mesure des délais individuels à partir de la base PRESAGE – délais entre le dépôt d'un dossier et l'accord du Comité de programmation ; entre l'accord du Comité et la convention attributive de subvention qui permettra dans certains cas de débloquer le préfinancement bancaire ; entre la réalisation et le versement effectif par tranches ou en totalité des subventions dues – constitue peut-être une barrière limitant l'accès au FEDER, légitiment *de facto* des taux d'intervention publique plus élevés pour « compenser » les retards dans la gestion et contribuent à une baisse d'efficacité du fonds ;

- au-delà de l'examen des bases de données sur les opérations financées par le FEDER au titre de la période 2000-2006, les causes limitant l'accès des bénéficiaires potentiels au FEDER sont-elles vraiment identifiées ?

- enfin, l'élargissement de l'information générale sur le FEDER nous amène à deux hypothèses supplémentaires : d'abord, il n'est pas certain que l'augmentation du nombre de bénéficiaires résultant par exemple d'une information et d'une animation plus larges aide à résoudre les dysfonctionnements du P.O. – au contraire, à structures de gestion constantes du FEDER, l'augmentation du nombre des bénéficiaires pourrait majorer les dysfonctionnements constatés du fait de l'augmentation de la masse des dossiers de taille modeste mobilisant les services instructeurs et gestionnaires sans augmenter les dépenses justifiées ; ensuite – mais le problème n'est pas dans le cadre de cet article – l'augmentation par voie de subvention de l'investissement productif peut augmenter le PIB sans nécessairement créer d'emploi.

Il reste que les modalités d'accès au FEDER demeurent relativement complexes, y compris pour les services censés renseigner – voire assister techniquement et administrativement – les bénéficiaires potentiels. Le tableau n°9 (détaillé en annexe 2) fournit des données empiriques permettant d'évaluer sommairement cette complexité.

Tableau n°9 :

Evolution de la « masse » de règlements concernant le FEDER et sa mise en œuvre en Martinique depuis 1975.

<i>Périodes de programmation du FEDER</i>	<i>Règlement s européens de base, hors décisions particulières, documents de travail, etc. (*)(**)</i>	<i>Textes nationaux et locaux applicables à la programmation du FEDER en Martinique (***)</i>	<i>Total (pages)</i>
1975-1984	13	n.c.	-
1985-1988	38	n.c.	-
1989-1993 et 1994-1999	20	n.c.	-
2000-2006	115	n.c.	-
2007-2013	293	676	969

(*) nombre de pages (Journal Officiel de l'Union européenne, Journal officiel de la République française ou pages dactylographiées format A4)

(**) P.O. FEDER, DOMO, dispositifs relatifs aux régimes d'aide, documents de travail, guides d'utilisation des applications informatiques, notes relatives à la clôture des programmes, dossiers et décisions individuels.

(***) P.O. FEDER, DOMO, Décrets, circulaires, à l'exclusion des dispositifs relatifs aux régimes d'aide, documents de travail, guides d'utilisation des applications informatiques, notes relatives à la clôture des programmes, dossiers et décisions individuels.

Sources : d'après Union européenne (base EUR-Lex) et France (base Legifrance, sites de la DATAR, de l'Autorité de Gestion, etc.)

Paradoxalement, du fait de la décentralisation de la gestion des fonds européens, de l'augmentation proprement dite de l'enveloppe FEDER et en raison des principes budgétaires arrêtés lors du Conseil européen tenu en mars 1999 à Berlin, les dispositifs d'encadrement et de contrôle mis en œuvre par l'Union européenne se sont considérablement renforcés. Ainsi, la masse – exprimée en nombre de pages du Journal Officiel de l'Union européenne – des Règlements de base concernant le FEDER est passée d'une vingtaine de pages à près de 300 entre les périodes de programmation, 1989-1993 et 1994-1999, et la période actuelle 2007-2013. Tandis que les autres textes de base nécessaires à l'application du FEDER en Martinique – hormis les dispositifs relatifs aux régimes d'aide, les documents de travail, les guides d'utilisation des applications informatiques, les circulaires et notes relatives à la clôture des programmes et les décisions individuelles – représentent aujourd'hui une masse de plus de 600 pages¹⁸...

¹⁸ P.O. FEDER 2007-2013 Martinique : 246 p. ;

Document de mise en œuvre du P.O. FEDER et FSE 2007-2013 Martinique : 298 p. ;

Décret du 3 septembre 2007 fixant les règles d'éligibilité aux fonds structurels 2007-2013 : 5 p. ;

Circulaire du Premier ministre du 14 avril 2007 et ses annexes, sur le dispositif de suivi de gestion et de contrôle sur les fonds structurels : 51 p. ;

Circulaire ministérielle du 24 novembre 2008, sur le FEDER : 7 p., qui rappelle l'applicabilité des circulaires ministérielles des 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002, relatives à la simplification de la gestion des fonds structurels (respectivement, 6 pages, 51 p. et 12 p.)

En résumé, des difficultés d'accès au FEDER existent et nuisent aux bénéficiaires potentiels dont on peut penser qu'ils sont, pour certains, dissuadés de recourir au financement de l'Union européenne – complexité, délais, etc. Cependant, à l'inverse, rien n'indique qu'à structures constantes – cadre réglementaire, effectifs chargés du traitement des dossiers – l'augmentation du nombre des bénéficiaires accroîtrait la consommation des crédits ; tout aussi bien comme indiqué plus haut, l'augmentation du nombre des bénéficiaires pourrait seulement majorer les dysfonctionnements constatés, notamment les délais de traitement.

L'insuffisance des montants de FEDER alloués à la Martinique expliquerait les dysfonctionnements du P.O.

Le tableau n°10 indique les volumes de FEDER prévus pour la Martinique au titre des trois dernières périodes de programmation :

Tableau n°10 :

Montants globaux prévus de crédits FEDER dans l'Union européenne et en Martinique 1994-2013.

Périodes de programmation	Etats membres de l'UE (nombre)	Montants de FEDER prévus		
		Ensemble du territoire de l'Union	Martinique	
			Montants totaux	Moyennes annuelles
1994-1999	12 puis 15	80 500 (*)	195,4 (**)	32,5 (**)
2000-2006	15 puis 25	209 205 (***)	473,7 (***)	67,6 (***)
2007-2013	27	308 050 (***)	417,1 (***)	59,5 (***)

(*) Millions d'Ecus ; (**) Millions d'Ecus (FEDER DOCUP 94-99 et REGIS II 95-99) ; (***) Millions d'Euros (prix 1999 et prix 2004)

Sources : d'après Union européenne et France (< http://ec.europa.eu/regional_policy/reg_prog/rphom_fr.htm >, < http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_fr.htm > et < www.martinique-europe.fr >)

Malgré l'accroissement du nombre d'Etats membres, l'enveloppe de FEDER disponible en Martinique a augmenté globalement entre la période initiale et la période actuelle. L'argument de l'insuffisance des crédits FEDER et la perspective de diminution importante des enveloppes financières en raison de l'élargissement de l'Union vers les pays de l'Est de l'Europe, qui apparaissaient il y a une vingtaine d'années comme une perspective de dysfonctionnement des programmes européens outre-mer, ne semble plus pertinent.

Aux causes techniques classiques s'ajoutent une raison nouvelle : la superposition dans le temps des programmes.

La superposition de la fin de gestion des programmes précédents et du lancement des nouveaux programmes serait également un facteur de dysfonctionnement ayant retardé le démarrage du P.O. FEDER Martinique 2007-2013.

Le problème réside dans la mobilisation par l'autorité de gestion des mêmes équipes administratives pour gérer la fin d'un programme et la préparation et le démarrage de l'autre. Le tableau n°11 rappelle, pour chaque période de programmation, les dates officielles de démarrage – sous-entendu d'éligibilité des dépenses – et les dates

d'approbation des documents par la Commission européenne. Les dates de démarrage effectif sont généralement postérieures de quelques mois aux dates d'approbation.

Tableau n°11 :

Superposition dans le temps des programmes FEDER en Martinique depuis 1994.

<i>Périodes de programmation</i>	<i>Dates officielles de démarrage</i>	<i>Approbations des programmes par la Commission</i>	<i>Dates effectives de démarrage (réunion du 1^{er} comité de programmation)</i>	<i>Dates de fin des programmes</i>	<i>Dates-limites de clôture (limite d'éligibilité des dépenses au titre du programme)</i>	<i>Dates effectives de clôture</i>
1994-1999 DOCUP	1 ^{er} janv. 1994	29 juil. 1994	n.c.	31 déc. 1999	31 déc. 2001	30 juin 2002
1995-1999 REGIS II	1 ^{er} janv. 1995	13 mar. 1996	n.c.	31 déc. 1999	31 déc. 2001	30 juin 2002
2000-2006 DOCUP	1 ^{er} janv. 2000	21 déc. 2000	n.c.	31 déc. 2006	31 déc. 2008	30 juin 2009
2007-2013 P.O.FEDER	1 ^{er} janv. 2007	27 déc. 2007	Sept. 2008	31 déc. 2013	31 déc. 2015	n.c.

Sources : Union européenne ; France (< http://ec.europa.eu/regional_policy/reg_prog/rphom_fr.htm >, < http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_fr.htm > et < www.martinique-europe.fr >.

On observe la récurrence de ce problème de superposition chronologique, ce qui limite la portée de l'argument en matière de dysfonctionnement, d'autant que les dates et opérations de fins de gestion sont par définition prévisibles.

Cependant, la gravité de ce problème est accrue par la mise en œuvre de la règle du dégagement d'office qui, appliquée en période terminale, oblige l'autorité de gestion à faire un arbitrage : porter l'effort des services sur le programme finissant – pour ne pas perdre les crédits FEDER – plutôt que sur le programme « commençant » pour lequel le risque de perte n'est pas imminent.

La superposition des programmes apparaît comme une raison pertinente expliquant en partie les dysfonctionnements, surtout si les « gaps » - date légale de démarrage/date effective ; montants non programmés en fin de programme, etc. – tendent à s'accroître dans le temps.

En résumé, les explications techniques aux dysfonctionnements rencontrés par le PO. FEDER Martinique 2007-2013 doivent être pondérées par les éléments suivants :

- leur pouvoir explicatif est souvent limité si l'on compare les situations dans le temps, c'est-à-dire d'un programme à l'autre, ou dans l'espace, c'est-à-dire d'une région à l'autre ;
- pour la plupart, les raisons techniques ne sont pas nouvelles mais accompagnent les programmes pluriannuels depuis leur généralisation sous leur forme actuelle à partir de 1994 ;
- en revanche, les problématiques de l'accès des bénéficiaires au FEDER et de la superposition des programmes sont réelles et paraissent expliquer une partie des dysfonctionnements constatés dans la gestion du P.O.

Ces observations nous amènent à formuler d'autres hypothèses qui relèvent plus spécifiquement de la gouvernance et dont la prise en considération pourrait conduire à améliorer l'utilisation globale du FEDER et plus largement des fonds européens en Martinique.

III. A LA RECHERCHE D'UNE UTILISATION OPTIMALE DES FONDS EUROPEENS PAR UNE GOUVERNANCE ADAPTEE.

L'appréhension des questions de gouvernance est quelquefois malaisée dans le cadre de l'évaluation des programmes européens, mais pour certains auteurs (GORE & WELLS, 2009), plus que le volume des fonds ou les taux d'intervention, elles semblent conditionner l'impact réel des programmes – au moins pour les priorités dites horizontales de l'Union : emploi, égalité entre les hommes et les femmes, développement durable, nouvelles technologies de l'information et de la communication, et probablement pour les autres.

La mise en œuvre locale P.O. FEDER Martinique 2007-2013 repose sur un certain nombre de techniques et sur une organisation qui relèvent en fait de choix de gouvernance plus que d'obligations réglementaires ou de données objectives.

On formule ici l'hypothèse qu'il faut rechercher dans ces techniques – et cette organisation – dont l'emploi est général et continu depuis deux décennies les raisons principales et réelles du dysfonctionnement majeur de la programmation actuelle du FEDER, et peut-être des programmations antérieures.

Nous considérons par conséquent que ces choix de gouvernance pourraient être reconsidérés – ou au moins débattus – ce qui permettrait d'améliorer la gestion du FEDER et plus largement des fonds européens en Martinique.

A. - Un cadre général à adapter.

a) Les bases et les principes d'organisation générale de la programmation.

En l'absence de fiscalité européenne, la politique régionale demeure un des seuls outils permettant de contribuer à réduire les disparités entre les régions du territoire de l'Union (CELIMENE, 1991 ; BARNIER, 2003). A ce titre, le FEDER est un instrument sophistiqué de transferts de crédits publics. Longtemps d'ailleurs, avant que l'Union se préoccupe de l'impact réel de sa politique régionale, le principal indicateur synthétique de cette politique était le montant des subventions rapporté au nombre d'habitants sur un territoire donné (CRUSOL, 1994). Cette vision keynésienne des fonds européens comme élément principal de la dépense publique prévaut encore localement sur les autres visions comme en témoigne l'attention portée à la réalisation financière des objectifs du P.O. et la difficulté d'intégrer dans la programmation les indicateurs physiques pertinents de réalisation, de résultats et d'impact.

Sur les bases rappelées ci-dessus, l'organisation générale de la programmation du FEDER fait appel en Martinique à des pratiques élevées au rang de principes, dont quatre paraissent essentiels pour expliquer les dysfonctionnements rappelés plus haut.

La mobilité de l'autorité de gestion.

La réalisation effective des objectifs de convergence, de par leur fort caractère structurel, subit un décalage dans le temps de plusieurs années (au moins trois ans selon MOHL & HAGEN, 2010), de sorte que son appréciation est le plus souvent renvoyée à des échéances excédant les cadres normaux de mise en jeu des responsabilités politiques.

Or au plan local, les préfets – autorités de gestion – ont des durées moyennes d'affectation inférieures à 3 ans¹⁹, les sous-préfets, secrétaires généraux aux affaires économiques et régionales ou secrétaires généraux pour les affaires régionales – qui assument la réalité des fonctions d'autorité de gestion – dépassent rarement les 4 ans en poste. Il en est de même des directeurs des services techniques de l'Etat, qui dirigent les services instructeurs pour certains fonds à finalité structurelle ou pour le FEDER, mais s'occupent rarement personnellement de la gestion ou de l'instruction des dossiers.

Dans le cadre du partenariat local Etat-Région-Département, la stabilité dans le temps des mandats électifs est plus forte (6 ans renouvelables pour les conseillers régionaux des Régions ; 6 ans renouvelables pour les conseillers généraux des départements).

En d'autres termes, peu de fonctionnaires d'autorité ont réellement la capacité d'assumer sur le moyen terme la responsabilité de la gestion des objectifs du FEDER. Aussi, cette responsabilité que l'Union européenne a pour l'essentiel renvoyé aux Etats membres, se trouve-t-elle diluée dans le temps par la succession des décideurs.

C'est pourquoi, à défaut d'avoir une emprise sur la réalisation des objectifs, les décideurs du partenariat local Etat-Région-Département se focalisent sur les moyens, d'où l'importance quasi-politique que revêt la bonne ou la mauvaise exécution du (ou des) Programme(s) Opérationnel(s).

Le pilotage par les moyens et non par les objectifs.

Manifeste, surtout lorsqu'on se reporte aux indicateurs de résultats ou d'impact qui sont nécessairement décalés dans le temps, ce que nous appelons ici « le pilotage par les moyens » consiste à « avoir l'œil sur la jauge à carburant plutôt que sur la route » autrement dit à privilégier les indicateurs financiers plutôt que les indicateurs de résultat ou d'impact.

En pratique, depuis l'instauration du dégagement d'office et les superpositions chronologiques de programmes, la programmation s'organise sur des périodes courtes et décalées. Comme indiqué plus haut, les démarrages tardifs et « faibles » absorbent la marge de manœuvre données par le « n+2 » et concentrent les services gestionnaires sur des objectifs quantifiés immédiatement visibles sur le « tableau de bord » de la programmation, qui sont en fait des moyens pour atteindre des objectifs plus généraux – voir plus haut la hiérarchie des indicateurs. En d'autres termes, l'urgence d'utiliser les crédits FEDER plutôt que de les perdre, conduit à conférer à

¹⁹ Le site de la Préfecture de Martinique (< <http://www.martinique.pref.gouv.fr/pages/prefetmart.html> >) indique 24 Préfets en 60 ans.

l'exécution financière du P.O. une importance probablement disproportionnée au regard des enjeux généraux de convergence et des priorités horizontales imposées par les stratégies de Lisbonne et Göteborg.

L'organisation interservices.

La programmation est également une affaire de services administratifs. En fait, la programmation et ses dysfonctionnements reflètent pour partie l'organisation administrative locale, à trois niveaux au moins.

(a) On a vu que le FEDER, à l'origine, était une affaire d'Etat au sens propre : le Fonds intervenait en cofinancement de programmes décidés par l'Etat ; il complétait des financements de l'Etat ; il était mis en œuvre par des services de l'Etat. Cette situation a largement évolué à partir des années 1980 avec les décentralisations française et européenne : l'Union européenne est intervenue de plus en plus massivement dans des domaines de compétences naguère réservés au gouvernement central et que celui-ci avait transféré aux collectivités territoriales. Malgré un désengagement en matière d'investissement, l'Etat conserve cependant l'essentiel de la gestion administrative et financière du FEDER. A certains égards, la gestion des fonds peut même conditionner la survie de services administratifs.

(b) Reflet de cette situation particulière qui voit les responsabilités de contrôle de l'Etat se renforcer alors que ses moyens d'intervention financière diminuent, la gestion du FEDER, divisé en axes, actions, sous-actions, est répartie entre des services de l'Etat, dont certains ne gèrent plus les « contreparties » financières nationales²⁰, et des collectivités ou organismes publics gérant des subventions globales – actuellement la Région Martinique et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

(c) Enfin, comme on va le voir au paragraphe suivant, l'organisation interservices conduit généralement à fournir un cadre de réponse purement administrative à des questions d'économie ou de développement. Mais au-delà de cet aspect, les dysfonctionnements eux-mêmes font l'objet d'un traitement par une réorganisation plus ou moins profonde des services, qui quelquefois ne fait que diluer – voire « délayer » au sens anglais du terme – la réponse aux problèmes, le temps que les équipes et les procédures se mettent en œuvre, et que les administrés s'adaptent à la nouvelle situation.

Le traitement administratif des dossiers et de la primauté du rapport pseudo-objectif administration-administré.

De fait, alors qu'avec le P.O. FEDER, on parle de convergence, de développement, d'emploi, d'investissements, etc. en bref d'économie, la gestion du P.O. reste largement une question de gestion de dossiers administratifs. Dans cette gestion administrative, les bénéficiaires potentiels sont rarement considérés comme des partenaires contribuant par leurs projets à la réalisation d'une mission globale – économie, emploi, développement, niveau ou qualité de vie, etc. – en contrepartie d'une subvention qui

²⁰ A l'origine, les services instructeurs des dossiers de demande de subvention disposaient d'une compétence technique fondée sur la gestion des régimes de subventions de l'Etat, et géraient les fonds européens comme des compléments des fonds d'Etat.

serait un véritable contrat/convention entre des partenaires. Ils sont considérés comme des administrés qui viennent demander une aide financière à laquelle ils n'auront accès qu'après un processus de vérification et d'enquête – justement appelée l'« instruction » – essentiellement fondé sur des éléments administratifs et financiers.

Les « conventions » attributives de subvention – qui devraient être de vrais contrats – sont dans la réalité traitées comme des « arrêtés » – autrement dit des décisions unilatérales de l'administration –, qu'il est pratiquement impossible de négocier ou de modifier, sans doute par crainte du « précédent ».

Ce clivage entre l'administration, responsable de l'intérêt général, et les administrés, qui ne défendraient que leurs intérêts particuliers, explique pourquoi peu de services administratifs ont un comportement « pro-actif » et dynamique d'appui au montage de projets, sans même évoquer la quasi-inexistence de l'assistance technique aux bénéficiaires.

Pour le FEDER, la logique – et le terme même – de guichet, même quand il est ouvert ou unique, a la vie dure et sépare toujours les administrés et les administrations.

En bref, à certains égards, les bases et les principes d'organisation générale de la programmation ont quelques ressemblances avec le portrait tracé par De Gaulle en 1932 que nous avons mis en exergue du présent article.

b) Les améliorations à rechercher.

Cet article se défend de proposer des recettes qui, si celles-ci étaient faciles à mettre en œuvre, l'auraient sans doute été depuis longtemps. Il invite toutefois à explorer certaines pistes pour réagir devant le gouffre qui s'ouvre et trouver des améliorations à la gestion des fonds européens.

Dans la mesure où nous nous sommes volontairement focalisés sur la **gestion** du P.O. FEDER Martinique 2007-2013 et son défaut de succès en termes de réalisation financière, il convient de créer en préalable un consensus sur la nature des dysfonctionnements et sur leurs causes. Une fois le consensus réalisé, il sera possible d'aborder point par point la réflexion ou le débat sur les améliorations envisageables. Nous indiquons ci-après quelques pistes fondées en autres sur l'idée que la gestion des fonds européens est une contrainte mais également une opportunité d'améliorer nos modes de gouvernance.

Stabilité de l'autorité de gestion.

On devrait réfléchir à l'extrême mobilité des personnels dirigeants qui, si elle n'est pas propre à la Martinique, n'en a pas moins à notre sens un impact négatif dans la gestion des programmations pluriannuelles successives des fonds européens. Si les dirigeants de l'Etat dans la région ont un rôle éminent dans la gestion des fonds, l'augmentation de leur durée en poste ne pourrait qu'avoir un effet positif²¹. *A contrario*, on pourrait envisager de transférer à la Région, la gestion de tout ou partie des fonds européens.

²¹ Compte tenu des enjeux, on pourrait envisager des affectations de durées équivalentes à celles des programmes pluriannuels. Michel BARNIER, alors Maire d'Albertville en Savoie, avait obtenu le blocage des affectations des fonctionnaires pendant toute la préparation des Jeux Olympiques d'Hiver de 1992.

Le consensus sur les objectifs.

La question n'est pas de savoir comment répartir 417 Millions d'Euros, mais quels projets nécessitent des crédits européens. A ce titre, il conviendrait de regarder au-delà de la « consommation » des crédits européens. La question fondamentale est en effet de savoir si le FEDER, en tant qu'appui extérieur à une petite économie insulaire, concourt bien à la croissance économique (EASTERLY, 2003) et est susceptible d'enclencher un processus endogène de développement et d'emploi.

Dans cette perspective, il y a sans doute lieu d'affiner les connaissances sur les dysfonctionnements du P.O. FEDER en Martinique. Deux dimensions pourraient correspondre à cette approche : une première dimension serait pluridisciplinaire et fondée d'une part sur la statistique et l'économétrie – avec, par exemple, pour répondre à l'obligation de transparence imposée par l'Union européenne, l'accès à des fins scientifiques à la base de données PRESAGE et un travail d'aggiornamento des modèles *Hermin* -, et d'autre part sur la géographie, pour s'interroger sur la signification et la portée du concept européen de cohésion économique, sociale et territoriale appliqué à la Martinique et sur l'identification de l'impact du FEDER et des autres fonds structurels sur le territoire ; une seconde dimension serait « géo-politique » et comparative et permettrait d'étendre la réflexion à d'autres régions ultrapériphériques de l'Union européenne, afin d'identifier les points communs et les différences qui pourraient, notamment, commencer par expliquer « pourquoi ça marche ? » ou « pourquoi ça ne marche pas ? »

L'organisation interservices et le changement de culture dans le traitement des projets.

Il faut probablement inverser la formule classique : les programmes ne sont pas au service des administrations, ce sont les administrations qui sont au service des programmes²². On pourrait considérer que les services sont au service du programme opérationnel et doivent donc être organisés et évalués au regard de leur contribution au succès du programme.

Il y aurait lieu de réfléchir soit à l'amorce d'un comportement administratif plus pro-actif, soit à une véritable assistance technique, partant de l'idée que les bénéficiaires des fonds européens sont des professionnels dans leur domaine d'activité, mais pas nécessairement des professionnels de la confection des dossiers administratifs. De même, les exigences procédurales, qui reprennent toujours le dessus en résistant aux simplifications²³, devraient être limitées à ce qui est strictement et réellement nécessaire. Enfin, dans la mesure où les membres du corps préfectoral s'engagent, on pourrait s'attendre à ce que les chefs de services s'engagent personnellement dans la gestion du FEDER.

²² Un peu comme on disait de la Prusse : ce n'est pas un pays qui a une armée mais une armée qui a un pays.

²³ Voir l'« oubli » des circulaires ministérielles de simplification de 2002.

B. - Une approche technique moins contraignante.

a) Les techniques relevant de choix de gouvernance et leur impact négatif sur la mise en œuvre du P.O.

Les techniques exposées ci-après s'intègrent dans l'organisation générale qui vient d'être sommairement indiquée. Nous considérons dans cet article que ces techniques relèvent essentiellement de choix de gouvernance –et peuvent donc être modifiés – et pénalisent directement et concrètement la réalisation du P.O. FEDER et *mutatis mutandis* des autres fonds.

Le « guichet ouvert ».

Cette technique consiste à ne pas contingenter *a priori* le nombre de projets admis au financement FEDER dans le cadre du P.O. La réception des dossiers se fait de façon continue selon le principe chronologique « premier arrivé premier servi ». Le guichet ouvert illustre la prégnance de la gestion administrative sur le P.O. Il s'agit en pratique de dupliquer au monde des aides aux secteurs économiques l'organisation administrative française fondée, d'une part, sur l'égalité des citoyens entre eux – chacun est admis par principe à demander une subvention et celle-ci n'apparaît pas comme la contrepartie de la réalisation d'un projet d'intérêt public au sens large, et, d'autre part, sur la reconnaissance de l'autorité de l'administration en matière économique.

Par définition, le guichet ouvert limite la sélection des dossiers à des critères pré-établis, mais ne permet pas de choisir les dossiers parmi un ensemble donné. Il imposerait en revanche que le partenariat local ait réellement défini le profil de projets contribuant au mieux aux objectifs généraux.

Le « fléchage ».

Le fléchage dont il est question ici n'est pas le repérage d'actions conformes aux stratégies de Lisbonne ou de Göteborg. Il s'agit d'une technique administrative et financière limitant un des risques du guichet ouvert qui est pour un bénéficiaire potentiel de se présenter trop tard au guichet et de ne plus disposer de suffisamment de crédits pour son projet. Le fléchage est donc ici une des techniques de précaution qui consiste à désigner d'emblée au niveau du P.O. un ou plusieurs projets – souvent d'intérêt collectif – pour lesquels le partenariat va réserver des crédits importants. En pratique, les projets « fléchés » échappent également aux règles administratives classiques appliquées dans le guichet ouvert, surtout s'ils sont pilotés par un membre du partenariat local, qui dans ce cas se trouve « sous le robinet », autrement dit programme les dossiers pour sa propre institution.

L'inconvénient du fléchage est cependant double. En premier lieu, il impose un travail de *lobbying* pour réserver les crédits très en amont, afin que le projet soit inscrit dans le texte même des documents de programmation. En second lieu, hormis la parole des partenaires qui ont décidé de l'inscription dans les documents de programmation, le fléchage n'offre aucune garantie de réalisation, voire de financement national : d'abord parce que, une fois que le FEDER est « gelé » pour un projet fléché, le risque pour le bénéficiaire de perdre les crédits disparaît quasiment – ainsi que l'urgence de le réaliser

pour ne pas perdre les crédits ; ensuite, parce que le « fléchage » du projet se fait généralement bien avant le bouclage du dossier financier ; enfin, parce que la « pression » que pourrait faire l'autorité de gestion pour réaliser effectivement les projets sera confrontée aux interventions protectrices de ceux-là même qui ont provoqué en leur temps l'inscription des projets au P.O.

Les crédits réservés par le fléchage ne seront en pratique débloqués que très tardivement, empêchant ou compliquant leur réaffectation sur les projets présentant un intérêt pour la réalisation des objectifs du P.O.

Enfin, si des projets peuvent être fléchés, une formule parente existe dans le fléchage des crédits eux-mêmes : il s'agit dans le même esprit que le fléchage des projets de « geler » au profit d'un organisme ou d'une collectivité, censés assurer la contrepartie nationale, un volume de crédits européens pour la réalisation d'actions à venir. Cette technique obéit en pratique aux mêmes « règles » que celles exposées ci-dessus, et produit les mêmes effets. En particulier, elle accroît artificiellement le volume de dépenses à réaliser, sans pour cela accroître l'enveloppe de FEDER, contribuant, mécaniquement, à un abaissement général des taux d'intervention réels du Fonds (voir notamment les tableaux n°6 et n°7).

Le « saucissonnage ».

C'est une autre technique de précaution, permettant de ne pas dilapider les fonds. Elle consiste à diviser le P.O. en actions au contenu très proche et qui pourraient être fusionnées dans une enveloppe plus globale gérée par un même service. Cette segmentation souvent fine renvoie l'instruction des projets à des services différents dont aucun ne dispose, seul, des connaissances ni de l'enveloppe financière suffisantes ou de la volonté politique pour financer des projets d'ampleur. En définitive, nous pensons qu'un « gros projet », s'il n'est pas « fléché » ou porté par un membre du partenariat a peu de chances d'obtenir un financement du FEDER car il absorbe une partie trop importante de l'enveloppe restreinte gérée par les « services en tranches ».

Comme toute segmentation, l'effet à attendre du saucissonnage est généralement un traitement sous optimal des crédits.

L'absence de plancher de coût total.

L'historique du FEDER montre une tendance à la démocratisation à la fois dans les domaines couverts – où on est passé du financement de seules infrastructures publiques au soutien de projets conduits par des micro-entreprises (Gouvernement français, 2010) –, dans les taux d'intervention – et dans le niveau de décision – largement décentralisé.

Pour les raisons proches de celles qui justifient le guichet ouvert, les projets éligibles au FEDER ne sont pas soumis à un plancher de coût total, ce qui porte les bénéficiaires potentiels à croire le Fonds largement accessible.

Ce n'est pas le cas dans la réalité du fait de la masse des règles à intégrer pour concevoir, déposer et suivre un dossier ; du fait aussi de la nécessité de préfinancer les projets et des délais de traitement des dossiers qui absorbent une partie de l'avantage des taux incitatifs théoriquement admis dans les régions ultrapériphériques. Ainsi, si l'on se

reporte au tableau n°8, sur les 41 dossiers figurant sur la base de données les 2/3 concernant les dossiers d'un coût total de plus de 100 000 Euros.

Pour les services administratifs en charge des dossiers, les projets d'un faible montant posent également problèmes : non seulement, le coût de traitement administratif de bout en bout d'un dossier FEDER mériterait d'être sérieusement évalué – on peut supposer que ce temps n'est pas proportionnel aux montants financiers réalisés – mais cependant nous estimons probable que l'ensemble des services chargés de la gestion du FEDER consacrent au moins 80% de leur temps à gérer tout au plus 20% des sommes du FEDER.

Le FEDER en Martinique n'est donc « rentable » – pour les bénéficiaires potentiels et pour la collectivité – qu'à partir d'un montant de coût total minimal à déterminer.

La faiblesse des taux réels d'intervention.

En observant sur les tableaux n°6 et n°7, ainsi que sur le tableau en annexe 1 relatif à l'actuel plan de financement par axes du P.O., les taux de subvention annoncés par le P.O. FEDER 2007-2013 et les taux plafonds autorisés par l'Union européenne, on constate un important écart.

Ainsi, des axes du P.O., servant directement les stratégies de Lisbonne et de Göteborg, tels que le Développement économique, l'innovation et la recherche (Axe 1 du P.O.) ou la gestion de l'environnement (axe 4) se voient respectivement crédités de taux d'intervention du FEDER de 39% et de 27%.

Nous n'avons pas d'explication probante à ces taux, nettement inférieurs aux plafonds autorisés par l'Union européenne, mais les taux d'intervention du FEDER tels qu'ils sont réellement pratiqués « gommant » en Martinique la particularité reconnue par l'Union aux régions ultrapériphériques, et surtout présentent un caractère faiblement incitatif expliquant en partie les faibles niveaux de programmation et de dépenses qui sont la marque du dysfonctionnement du P.O. FEDER Martinique.

b) Le retour à une approche technique moins contraignante.

On pourrait suggérer comme Hubert Falco (Gouvernement français, 2008) un effort de mémoire et un retour aux circulaires de 2002. Mais le non-respect des circulaires montrent peut-être qu'elles étaient inadaptées.

Une seconde piste, complémentaire de celle suggérée par M. Falco, consiste donc à améliorer les connaissances sur la gestion du programme lui-même : les « fournisseurs » que sont les services administratifs, les « clients » que sont les bénéficiaires, et les règles et les marges de manœuvre.

En fonction des données recueillies, et compte tenu de l'enjeu financier que représente – en dehors naturellement de l'urgence des dégagements d'office – l'« ardente obligation » de dépenser utilement plus de 450 000 Euros par jour (ou 13 Millions d'Euros de dépenses par mois) pendant 7 ans, il conviendrait d'agir sur les « fournisseurs » : on a rappelé ci-dessus l'extrême mobilité des personnels dirigeants – préfet, SGAR et directeurs. Parallèlement, la superposition des programmes étant inévitable, il

conviendrait de s'interroger sur la pertinence de séparer les programmes « finissant » et « commençant » en séparant autant que faire se peut les équipes administratives.

Une analyse du DOCUP Martinique 2000-2006 dans sa partie FEDER devrait aussi permettre de mieux connaître les « clients » du Fonds et d'adapter la stratégie en conséquence : s'agit-il de « faire » du FEDER pour tous, avec un guichet ouvert ou bien d'être sélectif avec des procédures d'appels à projets ? Doit-on définir ou non des seuils minima d'investissements ? Peut-on envisager de consacrer une part du FEDER au traitement des petits dossiers, continuant d'accéder au Fonds avec le guichet ouvert ? Faut-il ou non favoriser le financement des externalités « marshalliennes » plutôt que les investissements directs des entreprises généralement économes en emplois, etc.

Sur les règles et marges de manœuvre, il importerait que le partenariat local Etat-Région-Département revisite certaines habitudes de travail et – pourquoi pas ? – à l'occasion de la réforme des institutions martiniquaises initiée à la suite des référendums de janvier 2010, reconsidère l'organisation et le fonctionnement des services concernés par la gestion du FEDER qui trop souvent « faute d'embrasser les ensembles, cultivent les détails et se nourrissent de formalités » (De GAULLE, 1932).

CONCLUSION.

Après avoir rappelé l'historique du FEDER et son évolution vers une gestion de plus en plus décentralisée mais formellement exigeante, ainsi que l'évolution positive des montants globaux en Martinique, le présent article a procédé à un inventaire non exhaustif des dysfonctionnements concernant la gestion du fonds – et non sa portée sur la réalisation des objectifs globaux de développement économique. Il est apparu que ces dysfonctionnements se manifestent par un certain nombre d'écarts financiers ou temporels – les écarts dans les réalisations physiques n'ayant toutefois pas été mesurés.

Ces écarts sont probablement connus des gestionnaires du FEDER dans la mesure où ils sont récurrents depuis une quinzaine d'années. Aussi les raisons – ou excuses – avancées sont-elles souvent identiques d'une période de programmation à une autre.

Nombre de ces raisons ont un faible pouvoir explicatif, c'est pourquoi nous envisageons d'autres causes qui tiennent à la gouvernance – mobilité des gestionnaires, gestion à guichet ouvert, fléchage, saucissonnage, absence de plancher de coût total, taux d'intervention largement inférieurs aux maxima autorisés par Bruxelles – sachant que dans le même temps, la pratique de la gestion des fonds européens peut être en elle-même un facteur d'amélioration de la gouvernance locale.

Ces questions renvoient aussi à replacer l'économie au centre du débat – tant sur le profil des bénéficiaires que sur l'impact réel des Fonds sur la croissance, le développement, l'emploi, etc. Etant entendu aussi que ces questions sont non seulement sans réponse, mais ne semblent pas réellement posées avec objectivité, et c'est en partie pour cela que les fonds européens vont mal en Martinique aujourd'hui.

ANNEXE 1

Programme Opérationnel FEDER

Objectif Convergence

France - Région Martinique

Plan de financement par axe

Programme opérationnel FEDER 2007-2013 (en € courants)	Financement communautaire FEDER (a)	Contreparties nationales (b = c+d)	Ventilation indicative de la contrepartie nationale		Financement total (e=a+b)	Taux de cofinancement (f=a/e)	Pour information	
			Financement national public (c)	Financement national privé (d)			Participation BEI	Autres Sources de financement
Axe 1 – Développement économique, innovation et recherche	67 000 000	102 530 000	56 530 000	46 000 000	169 530 000	39,52 %	0	0
Axe 2 – Accessibilité du territoire	90 000 000	162 900 000	161 400 000	1 500 000	252 900 000	35,59 %	0	0
Axe 3 – Mise en valeur des potentialités locales	73 000 000	131 500 000	91 500 000	40 000 000	204 500 000	35,70 %	0	0
Axe 4 – Gestion de l'environnement	53 500 000	144 300 000	116 400 000	27 900 000	197 800 000	27,05 %	0	0
Axe 5 – Poursuivre l'effort en matière d'équipements d'éducation et de santé afin de garantir la cohésion sociale	18 000 000	51 852 000	51 852 000	0	69 852 000	25,77 %	0	0
Axe 6 – Allocation additionnelle de compensation des surcoûts RUP	107 268 264	148 064 132	98 180 000	49 884 132	255 332 396	42,01 %	0	0
Axe 7 – Assistance technique	8 387 569	2 796 000	2 796 000	0	11 183 569	75,00 %	0	0
TOTAL	417 155 833	743 942 132	578 658 000	165 284 132	1 161 097 965	35,93 %	0	0

(Le taux d'intervention est calculé en coût total en prenant en compte le privé)

ANNEXE 2

Sources : à partir de Union européenne (Eur-Lex – Mars 2010)

Evolution du volume des principaux textes européens(*) traitant du FEDER depuis sa création.

Périodes de programmation du FEDER	Règlements du Parlement et/ou du Conseil	Nb de pages publiées au J.O.U.E.	Règlements de la Commission	Nb de pages publiées au J.O.U.E.	Total de pages publiées au J.O.U.E. par période de programmation
Programmation annuelle de 1975 à 1984	Règlement (CEE) n°724/75 du Conseil, du 18 mars 1975 modifié, portant création d'un Fonds européen de développement régional (texte abrogé en 1984)	7	Règlement (CEE) n°2364/75 de la Commission, du 15 septembre 1975, concernant le calcul des aides, prenant la forme de prêt à taux réduit ou de bonification d'intérêt non exprimée en nombre de points (version consolidée de 1986)	3	14
	Décision 75/186/CEE du Conseil, du 18 mars 1975, portant application aux départements français d'outre-mer du règlement (CEE) n° 724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional	1	Recommandation 79/535/CEE de la Commission, du 23 mai 1979, aux Etats membres, relative aux programmes de développement régional	3	
1985-1988	Règlement (CEE) n°1787/84 du Conseil du 19 juin 1984 modifié, relatif au Fonds européen de développement régional (texte abrogé en 1988)	38			38
1989-1993 et 1994-1999	Règlement (CEE) n°2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 modifié, concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (texte abrogé en 1999)	12	89/250/CEE: Décision de la Commission du 25 janvier 1989 fixant une répartition indicative entre les Etats membres de 85 % des crédits d'engagement du Feder au titre de l'objectif n° 1 défini par le règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil	2	20
	Règlement (CEE) n°4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 modifié, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n°2052/88 en ce qui concerne le Fonds de développement régional (texte abrogé en 1999)	6			
2000-2006	Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (version consolidée de 2005 - texte abrogé en 2006)	55	Règlement (CE) n°1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels (version consolidée de 2004 - texte abrogé en 2006)	13	115
	Règlement (CE) n°1261/1999 du Parlement européen et du Conseil du 21 juin 1999 relatif au Fonds européen de développement régional	5	Règlement (CE) n°1159/2000 de la Commission du 30 mai 2000 visant les actions d'information et de publicité à mener par les Etats membres sur les interventions des Fonds structurels (texte abrogé en 2006)	7	
			Règlement (CE) n°438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels (version consolidée de 2003 - texte abrogé en 2006)	28	
	Règlement (CE) n°1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds européen de développement régional (texte abrogé en 2006)	4	Règlement (CE) n°448/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre des corrections financières applicables au concours octroyé au titre des Fonds structurels (texte abrogé en 2006)	3	
2007-2013	Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999 (version consolidée de 2009)	83	Règlement (CE) n°1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional	169	293
	Règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n°1783/1999 (version consolidée de 2009)	19			
	Décision 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion	22			

(*) Règlements de base, hors décisions particulières ou textes nationaux (approbations de P.O., documents de travail et textes nationaux, documents de mise en œuvre, formulaires, guides, etc.) destinés à l'application du FEDER.

ANNEXE 3

Tableau

Circuit de programmation et d'engagement des demandes de subvention FEDER en Martinique

Source : à partir du Document de mise en œuvre du P.O. (Gouvernement français, 2009)

<i>Etapes</i>	<i>Acteurs</i>	<i>Circuit d'engagement et de programmation des demandes</i>	<i>Observations complémentaires</i>
1	Bénéficiaire	- Dépôt d'un dossier de demande de subvention	- imprimé-type accompagné de toutes pièces justifiant la demande (identification claire du demandeur et cohérence et viabilité technique du projet)
2	Service instructeur désigné pour chaque action ou sous-action du P.O. (cas général) (ou Service gestionnaire : Conseil Régional ou ADEME, dans le cas des subventions globales)	- accueil et renseignement du promoteur sur les aides	
		- réception du dossier de demande de subvention	- Le service instructeur (ou service gestionnaire) délivre sous 4 semaines soit un accusé de réception, soit une demande de pièces complémentaires, soit un « avis d'inéligibilité ».
3	Préfecture (service en charge du contrôle de légalité)	- instruction formelle (éléments minimaux, éligibilité de principe aux aides)	- L'instruction formelle consiste en pratique en un contrôle documentaire (de « complétude administrative et technique du projet »), à la création d'une chemise cartonnée et débouche sur la saisie initiale en statut « D » dans PRESAGE
		- saisie initiale en statut « D » (dossier Déposé) dans l'application PRESAGE (intitulé du projet, N°, bénéficiaire, descriptif sommaire du projet, plan de financement)	
4	Service instructeur	- réalisation d'une fiche descriptive de l'opération et renseignement d'une fiche navette destinée au Service du contrôle de légalité de la Préfecture (vérification du respect des réglementations communautaires et nationales en matière de marchés publics notamment)	
		- vérification des aspects de légalité de l'opération et signalement des anomalies éventuelles au service instructeur (fiche navette)	
4	Service instructeur	- saisie complémentaire en passage en statut « P » (dossier Proposé)	- L'instruction approfondie est conduite directement dans PRESAGE, et débouche sur le passage en statut « P ». Dans ce cadre, la partie « avis du service unique » (service instructeur) est généralement complétée selon le « crible » suivant
		- dépôt du dossier auprès du Département Europe de la Préfecture de région (Secrétariat Général pour les Affaires régionales) 21 jours avant la réunion du GTR en 7 exemplaires (5 allégés, 1 ex complet pour le TG si montant total > 50 000 €, 1 ex pour le SGAR)	. éligibilité de principe du projet au PO et au FEDER . éligibilité du demandeur . éligibilité des dépenses . contrepartie nationale (existence, suffisance) . plan de financement (respect des différents taux planchers ou plafonds) . avis d'opportunité du service unique. . les indicateurs sont également saisis à ce moment.

ANNEXE 3 (suite)

<i>Etapes</i>	<i>Acteurs</i>	<i>Circuit d'engagement et de programmation des demandes</i>	<i>Observations complémentaires</i>
5	Préfecture de région (Département Europe du Secrétariat Général pour les Affaires régionales)	<ul style="list-style-type: none"> - Réception des dossiers lors des « réunions mensuelles de dépôt de dossiers » - Etablissement de l'ordre du jour des « Groupes de Travail Régionaux » (GTR) 15 jours avant la réunion. - Convocation et réunion du GTR - Sur la base du GTR : établissement de l'ordre du jour des « Comités de Programmation Unique » (CPU) et des projets de notifications des aides européennes pour les dossiers ayant reçu un avis favorable du GTR - Convocation et réunion du CPU - Signature des notifications des aides européennes, valant engagement au sens communautaire dans un délai de 7 jours - PV du CPU - Modification du « statut » des dossiers dans PRESAGE - Transmission des notifications des aides européennes aux bénéficiaires finals et préparation des arrêtés attributifs ou les conventions attributives. 	<ul style="list-style-type: none"> - Groupe de Travail Régionaux (GTR) : instance technique partenariale comprenant les représentants des services administratifs de la Région, du Département et de l'Etat – SGAR/Département Europe, services instructeurs. Cette instance prépare le travail du comité de programmation unique (CPU). - CPU : instance politique partenariale comprenant sous la présidence du Préfet, les présidents du Conseil Régional et du Conseil Général, ainsi que les services instructeurs.
6	Service instructeur	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation de l'arrêté attributif de subvention FEDER ou de la convention attributive dans un délai de 10 jours après le CPU (2 ex. originaux) ; les annexes techniques et financières de la convention ou de l'arrêté sont les extraits pertinents de la fiche PRESAGE ; la date initiale d'éligibilité des dépenses peut être fixée au 1er janvier 2007, ou par défaut à la date de dépôt du dossier qui est mentionnée dans PRESAGE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convention attributive si aide FEDER > 50.000 EUR (bénéficiaire privé) ou 100.000 EUR (bénéficiaire public) ; arrêté attributif dans les autres cas. - En cas de convention, une « boucle de traitement » est ajoutée car le service instructeur adresse le projet de convention en 2 ex. à la signature du bénéficiaire qui est dans tous les cas le premier signataire (le préfet étant le dernier). Le bénéficiaire dispose d'un mois pour renvoyer les exemplaires signés.
7	Service instructeur	<ul style="list-style-type: none"> - Après retour de la convention ou préparation de l'arrêté attributif de subvention FEDER : transmission à la signature du Préfet de région. 	
8	Préfecture de région (Département Europe du Secrétariat Général pour les Affaires régionales)	<ul style="list-style-type: none"> - les engagements comptables du FEDER sont effectués par le Département Europe 	Le Trésorier-Payeur Général exerce la fonction d'autorité de paiement.
9	Préfecture de région (Département Europe du Secrétariat Général pour les Affaires régionales)	<ul style="list-style-type: none"> - Signature de la convention ou de l'arrêté attributif de subvention FEDER et renvoi service instructeur. 	
10	Service instructeur	<ul style="list-style-type: none"> - Réception de la convention ou de l'arrêté attributif signés par le Préfet de région et notification au bénéficiaire. 	
11	Bénéficiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Réception d'un des 2 exemplaires originaux de la convention ou de l'arrêté attributif. 	- Fin de la procédure d'engagement.

ANNEXE 3 (suite)

Tableau :

Circuit de certification et de paiement des subventions FEDER en Martinique

Source : à partir du Document de mise en œuvre du P.O. (Gouvernement français, 2009).

<i>Etapes</i>	<i>Acteurs</i>	<i>Circuit de certification des dépenses et de paiement des concours aux bénéficiaires</i>	<i>Observations complémentaires</i>
1	Bénéficiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Demande de paiement partiel, final ou total comprenant les pièces mentionnées dans la convention ou l'arrêté attributif de subvention FEDER, adressée au Service instructeur (ou éventuellement au Conseil Régional ou à l'ADEME, pour les mesures qu'ils gèrent au titre des subventions globales) 	<ul style="list-style-type: none"> - imprimé-type avec rapport d'exécution, factures acquittées (ou état récapitulatif visé par le comptable public pour les organismes disposant d'un comptable public, dans ce dernier cas, les factures ne sont pas systématiquement demandées) correspondant aux dépenses prévues. - Le versement préalable des contreparties nationales est exigé et doit être justifié par bordereau comptable ou renseigné dans l'application PRESAGE
2	Service instructeur	<ul style="list-style-type: none"> - Réception de la demande de paiement de la subvention FEDER - Lorsque le projet n'est pas terminé et demeure en cours : le service instructeur procède à une certification intermédiaire des dépenses consistant en la rédaction d'un certificat de paiement partiel après vérification documentaire (qualité du bénéficiaire, éligibilité dans le temps, respect des délais de réalisation), sans visite sur les lieux ni examen du rapport d'exécution, de la conformité des dépenses réalisées avec celles prévues dans les annexes techniques et financières de la convention ou de l'arrêté attributif de subvention. - Lorsque le projet est terminé : le service procède à une certification finale des dépenses (« certificat de service fait ») et à l'établissement d'un certificat pour paiement après vérification documentaire (qualité du bénéficiaire, éligibilité dans le temps, respect des délais de réalisation, respect des réglementations communautaires et nationales – le cas échéant : marchés publics, autorisations administratives, permis de construire, etc.) avec visite sur les lieux ou examen du rapport d'exécution, de la conformité des dépenses réalisées avec celles prévues dans les annexes techniques et financières de la convention ou de l'arrêté attributif de subvention. - Saisie des factures dans PRESAGE et, lorsque le projet est terminé, des indicateurs de réalisation. - Transmission, pour mandatement, au Département Europe du SGAR de la proposition de liquidation accompagnée de la demande de paiement du bénéficiaire, du « certificat de service fait » et du « certificat pour paiement ». 	<ul style="list-style-type: none"> - En pratique, il n'est pas accusé réception de la demande de paiement. - Le service instructeur procède à la liquidation de l'aide, c'est-à-dire à l'établissement de la somme à verser au bénéficiaire. - Pour le paiement final, un contrôle sur place par le service instructeur complète le contrôle sur pièces. - La conformité « physico-financière » d'un projet est appréciée par rapport aux grands postes de dépenses mentionnés dans l'annexe technique et financière de l'arrêté ou la convention ; dans le respect de l'enveloppe globale (coût total et aide FEDER), des possibilités d'ajustements mineurs par poste entre les prévisions et les réalisations sont généralement admises. - Une visite sur site est effectuée obligatoirement avant le solde de l'opération.

ANNEXE 3 (suite)

<i>Etapes</i>	<i>Acteurs</i>	<i>Circuit de certification des dépenses et de paiement des concours aux bénéficiaires</i>	<i>Observations complémentaires</i>
3	Préfecture de région (Département Europe du Secrétariat Général pour les Affaires régionales)	<ul style="list-style-type: none"> - Etablissement d'un certificat administratif sur la base du dossier transmis par le service instructeur (convention ou arrêté + relevé d'identité bancaire du bénéficiaire + certificats de paiement + états récapitulatifs) - du mandatement de la subvention FEDER. 	<p>Sur la base des certificats de service fait transmis par les services instructeurs, les co- financeurs procèdent au paiement de leur quote-part de subvention et en informent le porteur de projet par courrier. Ils saisissent leurs paiements sur PRESAGE et transmettent un tableau récapitulatif certifié par le comptable public.</p> <p>- Clôture du dossier.</p>
4	Trésorerie Générale de la Martinique (service de la dépense)	<ul style="list-style-type: none"> - Saisie des informations sur les mandatements dans l'application PRESAGE. 	
5	Bénéficiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Versement sur le compte du bénéficiaire. 	
6	Service instructeur	<ul style="list-style-type: none"> - Réception des sommes dues. 	
		<ul style="list-style-type: none"> - Archivage du dossier et compte-rendu dans PRESAGE. 	<ul style="list-style-type: none"> - durée minimale : 5 ans après la clôture financière du P.O. (31/12/2015 + 5)

BIBLIOGRAPHIE

- ARBIA, Guiseppe, & PAELINCK, Jean, (2003). Economic Convergence or Divergence ? Modeling the Interregional Dynamics of EU Regions 1985-1999, *Journal of Geographical Systems*, Vol.5, pp.291-314 ;
- ANGELELLI, Pierre & SAFFACHE, Pascal, (2010). O mosaico dos poderes públicos em zona costeira numa região ultraperiférica da União Europeia: o caso da criação dos recifes artificiais na Martinica *Revista da Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management* 10(1):65-80. Consultable en ligne : < <http://www.aprh.pt/rgci/revista10f1.html> >;
- BARNIER, Michel, (2003). The Future of European Regional Policy, *Intereconomics*, Nov./Dec., pp.292-295;
- BARRIOS, Salvador, & STROBL, Eric, (2009). The Dynamics of Regional Inequalities, *Regional Science & Urban Economics*, Vol.39, pp.575-591;
- BARRO, Robert, & SALA-I-MARTIN, Xavier, (1991). Convergence across States and Regions, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol.1991, n°1, pp.107-182;
- BARRO, Robert, & SALA-I-MARTIN, Xavier, (1992). Convergence, *The Journal of Political Economy*, Vol.100, n°2, April, pp.223-251;
- BEUTEL, Joerg, (2002). The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006 – Final report to the DG REGIO – Mai, 129 p. ;
- BRETON, Didier & al., (2009). Les départements d'outre-mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations, *Population & Sociétés*, n°460, Octobre, 4 p. ;
- BURNSIDE, Craig, & DOLLAR, David, (2000). Aid, Policies and Growth, *The American Economic Review*, Vol.90, n°4, Sept., pp.847-868;
- CELIMENE, Fred, (1991). La réforme de l'action des fonds structurels européens, *Actualité Juridique-Droit Administratif*, n°4, Avril, p.251 et ss. ;
- CRUSOL, Jean, (1989). Bilan et Perspectives de l'Intégration des D.O.M. à la Communauté Economique Européenne (1957-1992), In FORTIER, J.-Cl., (Ed.), *Questions sur l'Administration des D.O.M., Décentraliser outre-mer ?*, Economica, Paris, pp. 493 et ss. ;
- CRUSOL, Jean, (1994a). L'intégration DOM-CEE : Bilan d'étape à la veille de 1993, In JOS, E. & PERROT, D. (Eds.), *L'Outre-Mer et l'Europe communautaire*, Economica, Paris, 591 p.
- DE MICHELIS, N., & MONFORT, P., (2008). Some Reflections concerning GPD, Regional Convergence and European Cohesion Policy, *Regional Science Policy & Practice*, Vol.1, n°1, Nov., pp.15-22 ;
- DIRLEWANGER, Pierre, (1994). L'intervention des fonds structurels dans les départements d'outre-mer,, In JOS, E. & PERROT, D. (Eds.), *L'Outre-Mer et l'Europe communautaire*, Economica, Paris, 591 p.
- EASTERLY, William, (2003). Can Foreign Aid Buy Growth?, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.17, n°3, Summer, pp.23-48;
- GAULLE (de), Charles, (1932). *Le Fil de l'Epée*, Editions Plon, Paris, 1971 pour l'édition utilisée ;
- GORE, Tony, & WELLS, Peter, (2009). Governance and Evaluation : The Case of EU Regional Policy Horizontal Priorities, *Evaluation and Program Planning*, Vol.32, pp.158-167;
- Gouvernement français, (2007a). *Cadre de Référence Stratégique National, Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013*, Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), Paris, avril, 134 p. Consultable en ligne :< <http://www.martinique-europe.fr/fileadmin/files/Fonds/Doc%20reference/Politique%20de%20cohesion/CRSN.pdf> >;
- Gouvernement français, (2007b). *Circulaire du Premier ministre n°5210/SG du 13 avril 2007 relative au dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen pour la pêche (FEP) et le Fonds agricole pour le développement rural (FEADER) pour la période 2007-2013, et ses annexes*, 51 p.;
- Gouvernement français, (2007c). *Décret n°2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013* ;
- Gouvernement français, (2007d). *Projet de Rapport final d'évaluation ex ante des P.O. FEDER et FSE Martinique 2007-2013, Tome 1*, Préfecture de la région Martinique – Cabinet ACT Consultants, Fort-de-France, Mars, 42 p. consultable en ligne :< <http://www.datar.gouv.fr/IMG/Fichiers/EVALUATION/PO%20FEDER/Martinique%20%20ex%20ante%20PO%202007-2013%20projet%20de%20rapport%20final.pdf> > ;

- Gouvernement français, (2007e). *Programme Opérationnel FEDER Objectif Convergence région Martinique 2007-2013*, Autorité de Gestion (Préfet de la région Martinique), Fort-de-France, juillet, 298 p. En ligne : < <http://www.martinique-europe.fr/fileadmin/files/Fonds/Feder/PO%20FEDER%2027-12-07.pdf> > ;
- Gouvernement français, (2008). *Circulaire ministérielle (Aménagement du Territoire) du 24 novembre 2008 relative aux mesures visant à optimiser l'utilisation du FEDER sur la période 2007-2013*, 7 p. En ligne:< http://www.datar.gouv.fr/IMG/Fichiers/EUROPE/Circ_fonds_europeens_24112008.pdf >
- Gouvernement français, (2009). *Document de Mise en Œuvre des Programmes Opérationnels FEDER et FSE Martinique 2007-2013*, Autorité de Gestion (Préfet de la région Martinique), Fort-de-France, juillet, 298 p. consultable en ligne : < http://www.martinique-europe.fr/fileadmin/files/Fonds/Doc%20reference/Politique%20de%20cohesion/DOMO_FEDER_FSE_valide_CNS_24-07-09.pdf >;
- Gouvernement français, (2010). *Rapport stratégique 2009 sur le suivi du CSRN et la mise en oeuvre des programmes opérationnels 2007-2013 – France*, DATAR, Paris, Janvier, 97 p. En ligne : < http://www.projetsdeurope.gouv.fr/IMG/pdf/100129_Rapport_strategique_FR_2009b.pdf > ;
- INSEE, (2007). L'ultrapériphéricité définit-elle un modèle de croissance ? Comparaison économique des régions ultrapériphériques, *Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques*, Paris, Mars, 123 p. ;
- LEBRE DE FREITAS, Miguel, PEREIRA, Filipa, & TORRES, Francisco, (2003). Convergence among EU Regions, 1990-2001, Quality of National Institutions and "Objective 1" Status, *Intereconomics*, Sep./Oct., pp.270-275 ;
- MOHL, P., & HAGEN, T., (2010). Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches, *Regional Science & Urban Economics*, 34 p., (sous presse);
- PERROT, Daniëlle, (2009), Les Régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p.717, et ss. ;
- QUAH, Danny, (1996). Empirics for Economic Growth and Convergence, *European Economic Review*, Vol.40, juin, 1353-1375;
- ROBERTS, Peter, (2003). Partnerships, Programmes and the Promotion of Regional Development: an Evaluation of the Operation of the Structural Funds Regional Programmes, *Progress in Planning*, Vol.59, pp.1-69;
- ROMER, Paul, (1994). The Origins of Endogeneous Growth, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.8, n°1, Winter, pp.3-22;
- SAPIR, André, & al. (2003). *An Agenda for a Growing Europe*, Juillet, 173 p.;
- Union européenne, (1957). *Traité instituant la Communauté économique européenne* (dans sa rédaction modifiée par l'Acte Unique Européen de février 1986) ;
- Union européenne, (1975a). *Règlement (CEE) n°724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional (texte abrogé en 1984)*, 7 p. ;
- Union européenne, (1975b). *Décision 75/186/CEE du Conseil du 18 mars 1975, portant application aux départements français d'outre-mer du règlement (CEE) n°724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional*, 1 p.;
- Union européenne, (1979). *Règlement (CEE) n°214/79 du Conseil, du 6 février 1979, modifiant le Règlement (CEE) n°724/75 du Conseil, portant création d'un Fonds européen de développement régional portant création d'un Fonds européen de développement régional (texte abrogé en 1984)* ;
- Union européenne, (1984a). *Règlement (CEE) n°1787/84 du Conseil du 19 juin 1984, relatif au Fonds européen de développement régional (texte abrogé en 1988)*, 38 p. ;
- Union européenne, (1984b). *Résolution du Conseil, du 10 avril 1984, concernant une politique communautaire du tourisme* ;
- Union européenne, (1986). *Acte unique européen signé en février 1986* (J.O.C.E. n° L.169 du 29.06.1987) ;
- Union européenne, (1988a). *Règlement (CEE) n°2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (texte abrogé)*, 12 p. ;
- Union européenne, (1988b). *Règlement (CEE) n°4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional (texte abrogé)*, 6 p. ;
- Union européenne, (1990). *Résolution sur une initiative communautaire en faveur des régions ultrapériphériques dénommée REGIS* - Journal officiel n° C 175 du 16/07/1990 p. 0228 ;
- Union européenne, (1996). *Premier rapport sur la cohésion*, Bruxelles, 156 p. ; consultable en ligne : < http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repc_fr.htm >;

- Union européenne, (1999a). *Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (abrogé en 2006)*, 55 p.;
- Union européenne, (1999b). *Règlement (CE) n°1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds de développement régional (abrogé en 2006)*, 4 p.;
- Union européenne, (2001). *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale : unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires*, Bruxelles ; les parties du rapport sont en ligne : < http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_fr.htm >;
- Union européenne, (2003). *Règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 modifié, relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques*. La Martinique est une région européenne classée en NUTS 2 ;
- Union européenne, (2004). *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale : un nouveau partenariat pour la cohésion*, Bruxelles, 205 p. et tab. Stat. ; les parties du rapport sont en ligne : < http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_fr.htm >;
- Union européenne, (2006a). *Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999*, 83 p.;
- Union européenne, (2006b). *Règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n°1783/1999*, 19 p.;
- Union européenne, (2006c). *Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation – Indicateurs pour le suivi et l'évaluation, Document de travail n°2*, DG Politique Régionale, août 2006, 35 p.;
- Union européenne, (2006d). *Décision 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006, relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion*, 22 p.;
- Union européenne, (2006e). *Règlement (CE) n°1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale*, 12 p.;
- Union européenne, (2006f). *Règlement (CE) n°1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du Règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional*, 169 p.;
- Union européenne, (2007a). *Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale : des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance*, Bruxelles, 226 p. ; Consultable en ligne : < http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_fr.pdf >
- Union européenne, (2007b). *Décision n°C(2007) 651 final de la Commission européenne du 7 mars 2007, approuvant pour la France la carte des aides à finalité régionale pour la période 2007-2013*, 64 p. En ligne : < http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/n343-06.pdf >;
- Union européenne, (2007c). *Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne* ;
- Union européenne, (2009). *Annuaire régional d'Eurostat 2009*, DG EUROSTAT, Luxembourg, 171 p.;
- Union européenne, (2010). *Evaluer la politique régionale : analyse et résultats, Panorama Inforegio*, n°33, DG Politique Régionale, printemps, 28 p. ; < http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final_report.pdf >.